

Entwicklungen und Probleme der sozialen Sicherung in Rußland

Rinck, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rinck, S. (1995). *Entwicklungen und Probleme der sozialen Sicherung in Rußland*. (Berichte / BIOst, 1-1995).

Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49213>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
4

1. Die soziale Sicherung in der Russischen Föderation

.....
6

1.1 Die Sozialpolitik der russischen Regierung.....6

1.2 Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur.....9

1.2.1 Der Rentenfonds.....9

1.2.2 Der Beschäftigungsfonds.....14

1.2.3 Der Sozialversicherungsfonds.....15

1.3 Bisherige Entwicklungen und Reformansätze im Bereich der Sozialversicherung.....15

1.3.1 Rentenversicherung.....15

1.3.2 Krankenversicherung.....21

1.3.3 Arbeitslosenversicherung.....23

1.3.4 Die fehlende Sozialfürsorge.....26

2. Ökonomische Transformation und Reform der sozialen Sicherung

.....
26

2.1 Die Transformation als Herausforderung an die soziale Sicherung.....26

2.2 Elemente eines sinnvollen Reformansatzes.....28

2.3 Umsetzbarkeit der Reformen vor dem Hintergrund der Transformation.....29

3. Fazit

.....
30

Anhang: Das sowjetische System der sozialen Sicherung

.....
32

Die sowjetische Konzeption der sozialen Sicherung.....32

Darstellung des Systems der sozialen Sicherung.....33

Anfänge.....33

Rentenversicherung.....	33
Entwicklung des Rentenversicherungssystems.....	33
Die Graphik veranschaulicht die Vielzahl der Rentenformen, die nebeneinander existierten. Sie boten Raum für "individuelle" Regelungen und die Verteilung von Privilegien entsprechend der Wichtigkeit der jeweiligen Berufsgruppen.Leistungsumfang und Leistungsgewährung.....	35
Rentnerstruktur.....	38
Gesundheitswesen.....	39
Das Finanzierungssystem der Sozialversicherung.....	40
Planwirtschaft und Arbeitsmarkt.....	41
Summary	

Sabine Rinck

Entwicklungen und Probleme der sozialen Sicherung in Rußland

Bericht des BIOst Nr. 1/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die soziale Sicherung ist ein Bereich, der im Rahmen der Transformationsdiskussion zunehmend Eingang findet, da man zu der Einsicht gelangt ist, daß es einer sozialen Abfederung der Reformen bedarf. Betrachtet man das System der sozialen Sicherung in Rußland, so stellt man allerdings fest, daß es einer solchen Aufgabe überhaupt nicht gewachsen ist.

Das Ziel dieses Berichts soll es sein, die bisherigen Entwicklungen im sozialen Bereich vor dem Hintergrund der Transformation darzustellen. Dabei wird zunächst auf die Struktur der sozialen Sicherung allgemein eingegangen. Bei der Darstellung der konkreten Entwicklungen erfolgt dann eine Konzentrierung auf die Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung), sofern überhaupt von einer Sozialversicherung in Rußland gesprochen werden kann. Sonstige Bereiche der sozialen Sicherung wie z.B. Familienbeihilfen werden aus der Betrachtung ausgenommen, da nicht umfangreiche Einzelregelungen, sondern die Struktur bzw. das zugrundeliegende Konzept der sozialen Sicherung herausgearbeitet werden soll, um die Frage beantworten zu können, was sie in der Transformation leisten kann.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß statistische Angaben insgesamt sehr kritisch zu betrachten sind. So lagen der Verfasserin z.T. sehr unterschiedliche Angaben aus verschiedenen Quellen vor. Wenn also Zahlen angeführt werden, so sind diese lediglich als Tendenz zu verstehen, die die Richtung der allgemeinen Entwicklung veranschaulichen sollen.

Im Anhang ist das sowjetische System der sozialen Sicherung dargestellt. Dies schien angebracht, da es sich weitgehend um noch geltende Regelungen handelt, aus denen viele heutige Mängel resultieren.

Ergebnisse

1. Das sozialpolitische Programm der russischen Regierung ist sehr umfangreich. Ziel ist in erster Linie die Sicherung des Lebensstandards der russischen Bevölkerung. Der strategische Ansatzpunkt ist eine aktive Beschäftigungspolitik, die vor allem Weiterbildung beinhalten soll. Daneben ist der Wohnungsbereich ein strategisch wichtiger Bereich, da einerseits die Wohnungsnot gemildert werden muß, andererseits die Bauwirtschaft eine Lokomotivfunktion für die restliche Wirtschaft übernehmen kann und somit die Strukturpolitik hier ansetzen könnte. Das Bekenntnis der Regierung zu einer aktiven Sozialpolitik sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es an konkreten Konzepten oftmals fehlt.

2. Das System der sozialen Sicherung in Rußland umfaßt eine Absicherung gegen Alter, Invalidität, Verlust des Ernährers, vorübergehende Arbeitsunfähigkeit durch Schwangerschaft, Geburt sowie im Falle von Arbeitslosigkeit und medizinische Versorgung. Die Verwaltung liegt in den Händen des "Rentenfonds" für die Rentenversicherung, des "Beschäftigungsfonds" für die Arbeitslosenversicherung und des "Sozialversicherungsfonds" für die übrigen Bereiche der sozialen Sicherung. Die Fonds können sich nicht völlig aus den Beiträgen, die sie erheben, finanzieren. Die Einnahmen werden durch steigende Arbeitslosigkeit, die einen höheren Finanzbedarf bei Rückgang der Beiträge bedeutet, und durch die teilweise schlechte Zahlungsmoral der (privaten) Unternehmen bedroht. Die Ausgaben steigen u.a. aufgrund der hohen Inflation schnell an. Es sind daher Transfers aus dem Staatshaushalt notwendig.
3. Da die Renten in der UdSSR nicht an die Lohn- und Preisentwicklung gekoppelt waren, kommt es aufgrund der hohen Inflation zu einem rapiden Einbruch des Lebensstandards der Rentner. Die Rentenversicherung muß grundlegend reformiert werden. Zu lösende Probleme sind dabei vor allem eine Dynamisierung der Renten, die Einführung des Versicherungsprinzips und die Individualisierung der Rentenbeiträge. Das Ministerium für den sozialen Schutz der Bevölkerung hat damit begonnen, ein Konzept zur Reform auszuarbeiten, das ein dreistufiges Rentensystem, bestehend aus Grundrente, Arbeitsrente und privater Rente, vorsieht.
4. Das russische Gesundheitswesen ist ein dirigistisches System von hoher Ineffizienz, zudem hat die Transformation mit ihrer Preisliberalisierung eher negative Folgen. Bereits 1991 wurde ein Gesetz über die Einführung einer Krankenversicherung verabschiedet, in dem die Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung zur Finanzierung der Grundversorgung mit medizinischen Leistungen und einer freiwilligen Zusatzversicherung vorgesehen war. Der geplante Einföhrungstermin, der 1. Januar 1993, konnte jedoch nicht eingehalten werden. Bis jetzt ist noch keine Krankenversicherung etabliert.
5. Die Arbeitslosenversicherung als dritte Säule der Sozialversicherung mußte in Rußland völlig neu eingeföhrt werden. Da die Höhe der Arbeitslosenunterstützung lächerlich gering ist - sie liegt knapp unter dem Mindestlohn, der wiederum 3-4mal niedriger als das Existenzminimum ist - stellt sich die soziale Lage der Arbeitslosen als besonders kritisch dar, zumal ein Teil überhaupt keine Arbeitslosenunterstützung erhält.
6. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß grundlegende Reformen bisher nicht stattgefunden haben. Daher kommt es im Rahmen des Transformationsprozesses für sozial schwache Gruppen zu einer dramatischen Verringerung des Lebensstandards. Die Anforderungen an das Netz der sozialen Sicherung werden im wesentlichen durch folgende Entwicklungen bestimmt: zunehmende Arbeitslosigkeit, größere Einkommensdifferenzierung, wobei vor allem der Anteil der Armen in der Bevölkerung zunimmt, Rückgang der Produktion, wodurch der fiskalische Spielraum der Regierung eingeschränkt wird und hohe Inflationsraten.

1. Die soziale Sicherung in der Russischen Föderation

1.1 Die Sozialpolitik der russischen Regierung

Nachdem der soziale Bereich seit Beginn der Reformen eher am Rande eine Rolle spielte, hat sich inzwischen allgemein die Überzeugung durchgesetzt, daß eine erfolgreiche Wirtschaftsreform von sozialen Maßnahmen begleitet werden muß. Dies schlägt sich in sozialpolitischen Konzepten der russischen Regierung ebenso nieder wie in Diskussionen sinnvoller Reformprogramme in vielen russischen Quellen.

Am 6. Mai 1994 hat die Regierung der Russischen Föderation eine Verordnung¹ erlassen "Über die Festlegung der grundsätzlichen Ausrichtung der Sozialpolitik der Regierung der RF 1994", in der der allgemeine sozialpolitische Rahmen abgesteckt wird. Dabei handelt es sich um eher grundlegende Erörterungen, die auch über das Jahr 1994 hinaus gelten werden.

Das grundsätzliche Ziel ist nach dieser Verordnung eine umfassende Sozialpolitik, um eine soziale Abfederung der wirtschaftlichen Reformen und damit ihren langfristigen Erfolg zu gewährleisten. Dabei wird es als das wichtigste Ziel angesehen, den Lebensstandard der Bevölkerung zu sichern. Im einzelnen werden nachstehende Zielsetzungen verfolgt: zunächst soll die Arbeitsproduktivität gesteigert und die Bevölkerung zur aktiven Teilnahme an den wirtschaftlichen Reformen angeregt werden, wobei gleichzeitig ein sozial verträgliches Verhältnis zwischen den Arbeitseinkommen und den verschiedenen Formen der sozialen Unterstützung angestrebt wird. Weitere Ziele sind die Bekämpfung der Armut und die Sicherung minimaler sozialer Garantien, die Verhinderung eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit und Hilfestellung bei der Integration von Migranten.

Um die genannten Ziele zu erreichen, werden die Schwerpunkte der Sozialpolitik auf die folgenden Bereiche gelegt: Als wichtig werden vor allem Maßnahmen zur Stabilisierung der Real-einkommen betrachtet, weiterhin soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen von Unternehmern, Arbeitnehmern und nicht (mehr) Erwerbstätigen dadurch erreicht werden, daß für die Arbeitnehmer eine anreizverträgliche Entlohnung sichergestellt wird, die Unternehmer verstärkt zu Investitionen angeregt und für die dritte Gruppe entsprechende soziale Normen aufgestellt werden und deren Einhaltung gewährleistet wird. Weiterhin ist eine Reform des Sozialapparats geplant, worunter die Krankenversicherung, die Sozialhilfe, das Bildungswesen, die Kultur und der Wohnungsbau gefaßt werden, und schließlich liegt ein Schwerpunkt auf der staatlichen Beschäftigungspolitik, die vor allem Weiterbildungsmaßnahmen umfassen soll. Im einzelnen ist folgendes vorgesehen:

Einkommenspolitik: Das vorrangige Ziel in diesem Bereich ist die Sicherung eines sozial und ökonomisch angemessenen Niveaus der Einkommen. Dabei wird ein Anstieg der Arbeitseinkommen als wichtiges Stimulans für die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet und außerdem die Notwendigkeit einer Sicherung der Minimaleinkommen durch eine Indexierung besonders

¹ Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ob utverždenii Osnovnych napravlenij social'noj politiki Pravitel'stva Rossijskoj Federacii na 1994 god, in: Rossijskaja gazeta, 3.6.1994, S. 3-5.

hervorgehoben, da es insbesondere die Bezieher geringer Einkommen sind, deren Lebensstandard durch die Inflation bedroht ist. Weiterhin sollen die Einkommen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an das Einkommensniveau im privaten Sektor der Volkswirtschaft angepaßt werden.

Daneben ist geplant, in Zukunft die Rolle von Tarifvereinbarungen bei der Festlegung der Einkommenshöhe in den jeweiligen Sektoren und Branchen der Volkswirtschaft zu stärken und damit eine jeweils einheitliche, branchenweite tarifliche Strukturierung der Einkommen zu erreichen.

Schließlich ist eine Reform im Bereich der Einkommenssteuer geplant. Dabei soll der Progressionssatz für hohe Einkommen angehoben und die Festlegung der Steuerbemessungsgrundlage beim Bezug mehrerer Einkommensarten geändert werden.

Arbeitsmarkt: Im Bereich der Lohnpolitik soll vor allem gewährleistet werden, daß die Löhne nicht unter den Mindestlöhnen liegen. Im staatlichen Sektor soll darüber hinaus ein einheitlicher Tarif geschaffen werden. Für die Leiter der staatlichen Betriebe ist dabei ein Entlohnungssystem mit einem festen und einem erfolgsabhängigen Teil vorgesehen, um hier stärkere Anreize für eine effiziente Betriebsführung zu schaffen. Weiterhin soll ein stärkerer Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Entlohnung der Beschäftigten und den Gewinnen geschaffen werden. Hier ist eine investitionsfördernde Lohnpolitik z.B. in Form von Steuervergünstigungen vorgesehen, die den Betrieben einen größeren Spielraum für die dringend benötigten Investitionen läßt.

Zur Lösung der gegenwärtigen Probleme im Bereich der Beschäftigung wurde eine Kommission, bestehend aus Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Regierungsvertretern, ins Leben gerufen. Sie soll sich in Form einer Sozialpartnerschaft mit den drängenden Problemen, Stabilisierung der Wirtschaft, Ankurbelung der Produktion und Weiterentwicklung der Arbeitsgesetzgebung, befassen.

Schließlich sind neue Rahmenbedingungen zu entwickeln, um die Rechte der Arbeitnehmer zu sichern, da dem Staat durch die Privatisierung seine bisherigen Möglichkeiten der Einflußnahme entzogen worden sind.

Rentenversicherung: Das Rentenversicherungssystem soll dahingehend reformiert werden, daß sich die Berechnung der Rentenhöhe stärker und differenzierter an der Höhe des während des Berufslebens erzielten Einkommens orientiert. Diese Maßnahme soll gleichzeitig als Anreiz für die jetzt Erwerbstätigen dienen, sich durch ein höheres Einkommen auch eine höhere Rente, und damit einen höheren Lebensstandard als die jetzige Rentnergeneration zu sichern. Der erhoffte Nebeneffekt ist eine Stimulierung der Wirtschaft. Die Tatsache, daß die Höhe der Rente je nach dem Jahr ihrer Festsetzung unterschiedlich ist, soll ebenfalls korrigiert werden. Außerdem sollen die geänderten Lebenshaltungskosten in die Festsetzung der Rentenhöhe eingehen. Dies soll durch eine Kombination von periodischer Indexierung und Kompensationszahlungen geschehen.

Soziale Unterstützung: Unter sozialer Unterstützung werden in erster Linie solche Maßnahmen verstanden, die Familien mit Kindern zugute kommen sollen. Insbesondere ist vorgesehen, die

verschiedenen Formen der Unterstützung zu einer einzigen zusammenzufassen, was zu einer einfacheren Handhabung beitragen soll. Daneben ist eine stärkere regionale Differenzierung entsprechend den jeweiligen Erfordernissen geplant. Schließlich ist vorgesehen, ein Netz sozialer Betreuungseinrichtungen auf- und auszubauen, wobei Anlaufstellen für unterschiedliche Belange errichtet werden sollen: Kinderbetreuung, Hilfe für Kinder aus zerrütteten Familien, Betreuung alter Menschen etc.

Gesundheitswesen: Im Gesundheitswesen ist eine vorrangige Maßnahme die geplante Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung, durch die die grundlegende medizinische Versorgung der Bevölkerung gesichert werden soll. Die Finanzierung soll über das Staatsbudget sowie Beiträge der Unternehmen und der Bevölkerung erfolgen, wobei über die genaue Aufteilung der Belastung unter den einzelnen Gruppen jedoch nichts ausgesagt ist.

Daneben wird ein grundlegender struktureller Wandel im Gesundheitswesen für notwendig erachtet. Die medizinische Versorgung soll verstärkt zunächst durch den Hausarzt, einen Allgemeinmediziner, und nicht durch teurere Spezialisten erfolgen, was durch das jetzige Gesundheitssystem gefördert wird. Desgleichen ist geplant, das Netz der Gesundheitseinrichtungen stärker zu differenzieren, um der Möglichkeit der unterschiedlich intensiven Behandlung Rechnung zu tragen. Ziel ist es, eine ineffiziente Verwendung der knappen Ressourcen und damit eine Kostenexplosion zu verhindern. Ein weiterer Schwerpunkt ist die bessere Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten.

Wohnungswesen: In der Wohnungspolitik gilt es vor allem, den Mangel an Wohnraum zu überwinden. Daneben ist eine gesetzliche Grundlage für die Regelung der Eigentumsverhältnisse im Immobilienbereich zu schaffen. Der Mangel an Wohnraum soll in erster Linie durch die Förderung des Wohnungsbaus bewältigt werden, wobei der Staat Mittel für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen soll, aber auch Maßnahmen zur Stimulierung der privaten Bautätigkeit geplant sind, z.B. durch Subventionen im Baugewerbe und Bereitstellung von Mitteln insbesondere an benachteiligte Bevölkerungsgruppen zum Bau und Erwerb von Wohnungen. Außerdem ist die Entwicklung eines Systems von einer Art Bausparkassen vorgesehen.

Auch für das Jahr 1995 sieht das Programm der Regierung nicht grundlegend anders aus.¹ Ziel ist nach wie vor der Stabilisierung des Lebensstandards der Bevölkerung. Um dieses Ziel zu erreichen, wird weiterhin eine aktive Beschäftigungspolitik angestrebt. Außerdem soll 1995 die Wohnungsbaupolitik mehr in den Vordergrund gerückt werden, die als ein wichtiger Teil der Strukturpolitik betrachtet wird und von der man sich erhofft, daß sie eine Lokomotivfunktion übernimmt.

Auch wenn das sozialpolitische Konzept sehr umfangreich ist, so mangelt es oft noch an konkreten Konzepten. Von einer Sozialpolitik als schlüssiges Gesamtkonzept kann noch nicht gesprochen werden. Der Schwerpunkt liegt auf der Beschäftigungspolitik, Arbeitslosigkeit ist offenichtlich ein Tatbestand, der in Rußland noch nicht akzeptabel ist. Allerdings ist auch festzustellen, daß der Sicherung des Lebensstandards erste Priorität eingeräumt wird, was angesichts der

¹ Prognoz social'no-konomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii na 1995 god, in: Rossijskaja gazeta, 12.11. 1994, S. 12-14.

zunehmenden Armut dringend notwendig ist. Die für 1995 angekündigte besondere Förderung des Wohnungsbaus kann als erster strategischer Ansatz betrachtet werden, bei dem man die Entwicklung der gesamten Wirtschaft im Auge hat.

1.2 Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur

Die Federführung bei der Sozialen Sicherung in der Russischen Föderation liegt bei den Ministerien für den sozialen Schutz der Bevölkerung, für Arbeit und für Gesundheit. Ihnen sind eine Reihe von Trägern der Sozialprogramme unterstellt, wie z.B. der föderale Beschäftigungsdienst, der föderale Migrationsdienst oder das Komitee für Familien- und Kinderunterstützung. Hierzu kommen noch einige Kontrollgremien und verschiedene öffentlich-rechtliche Organisationen mit speziellen Aufgaben.¹

Das gegenwärtige System der sozialen Sicherung in Rußland umfaßt eine Absicherung gegen Alter, Invalidität, Verlust des Ernährers, vorübergehende Arbeitsunfähigkeit durch Schwangerschaft, Geburt, im Falle von Arbeitslosigkeit und medizinische Versorgung.²

Die soziale Sicherung wird von folgenden Institutionen verwaltet: dem "Rentenfonds" für die Rentenversicherung, dem "Beschäftigungsfonds" für die Arbeitslosenversicherung und dem "Sozialversicherungsfonds" für die übrigen Bereiche der sozialen Sicherung.

1.2.1 Der Rentenfonds

Renten werden seit 1991 aus dem Rentenfonds ausbezahlt. Davor wurden alle Leistungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt gezahlt.³ Die Einnahmen des Fonds stammen in erster Linie aus Beiträgen, die von den Arbeitgebern gezahlt werden. Der Beitragssatz betrug zunächst 31,6% der Lohnsumme, wurde 1993 dann aber auf 27% (20% für landwirtschaftliche Betriebe) gesenkt.⁴ Für Selbständige beträgt der Beitrag 5%, und Arbeitnehmer zahlen lediglich einen symbolischen Beitrag von 1%. Neben den Beiträgen erhält der Rentenfonds zusätzlich Transferzahlungen aus dem Budget.⁵ 1992 etwa setzten sich die Einnahmen zu 79% aus Beiträgen und zu 21% aus Budgetmitteln zusammen.

Anfangs stellte sich die finanzielle Entwicklung recht ausgeglichen dar. Im 2. Quartal 1992 z.B. wurden 0,2% der Einnahmen des Rentenfonds kapitalisiert, 12,4% einer Schwankungsreserve zugeführt und der Rest für laufende Leistungen ausgegeben. Aufgrund der Preisentwicklung steigt jedoch der Finanzbedarf rasch an. So wurden ebenfalls im 2. Quartal 1992 von den Bei-

¹ Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 259.

² Vgl. o.V., Pensionnoe strachovanie: kak ego uluëšit?, in: Social'noe obespeëenie, 5/1994, S. 23-25, hier S. 23.

³ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 5.

⁴ Die Beitragssenkung im Rentenbereich wird durch eine Anhebung in anderen Bereichen kompensiert: Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung stieg um 1%, und es wurde ein Krankenkassenbeitrag von 3,6% eingeführt. Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 261.

⁵ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 6.

tragsmitteln 74,4% für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten ausgegeben und bereits 22,7% für einen vierteljährlichen Inflationsausgleich sozial schwacher Bevölkerungsgruppen. Weitere 2,9% entfielen auf die Erhöhung der Veteranenrenten.¹

Im Zusammenhang mit Inflation und Arbeitslosigkeit muß daher dringend für die Stabilität der Einnahmen gesorgt werden. 1993 betrugen die Ausgaben für die Renten ca. 10 Billionen Rubel.² Für 1994 werden es schon rund 38 Billionen Rubel sein. Diese Summe soll die im August 1994 beschlossene Indexierung der Renten sichern. Es war vorgesehen, daß die Renten im August auf das 1,15fache, im September auf das 1,3fache und im Oktober auf das 1,51fache angehoben werden. Im November sollen die Renten dann im Vergleich zum Oktober nochmals um 7% steigen. Weiterhin ist in der Duma ein Gesetzesprojekt zur Anhebung der Minimalrente geplant. Sollte allerdings die Minimalrente an das Existenzminimum geknüpft werden, so ist die Finanzierung laut V. Barëuk, dem Vorsitzenden des Rentenfonds, nicht gesichert.³

Die Finanzierung ist jedoch nicht nur aufgrund der Inflation unsicher. Für 1993 wurde von Seiten des Fonds geschätzt, daß 11% der Beiträge gar nicht eingezahlt wurden.⁴ Privatisierte Unternehmen weichen zunehmend der Beitragszahlung aus. Hier müssen administrative Maßnahmen geschaffen werden, die es dem Rentenfonds erlauben, seine Beiträge auch einzutreiben. Da die Beiträge von den Unternehmen nach wie vor "en bloc" für ihre Belegschaft bezahlt werden, hat der Rentenfonds keine Informationen über individuelle Beiträge einzelner Arbeitnehmer, so daß bisher keine wirksame Kontrolle ausgeübt werden kann.

Weiterhin gehen die Beiträge durch die langsam steigende Arbeitslosigkeit zurück. Zusätzlich führt die Arbeitslosigkeit dazu, daß viele ältere Arbeitnehmer vorzeitig in den Ruhestand gehen, was für den Rentenfonds zu zusätzlichen Ausgaben führt.⁵

Schließlich sind starke regionale Unterschiede in der Finanzstruktur des Rentenfonds zu beachten. Man kann Rußland bezüglich der Altersstruktur grob in drei Regionen einteilen: in sehr alte (hauptsächlich im Nordwesten), einigermaßen junge (z.B. Ural und einige Gebiete Westsibiriens) und sehr junge Regionen (besonders der Norden und der Ferne Osten). Der Rentenfonds hat 89 regionale Abteilungen, von denen 53 subventioniert werden. Nur in 26 Regionalabteilungen übersteigen die Einnahmen die Ausgaben.⁶

Ein Problem ist auch die Verwaltungsstruktur des Rentenfonds. Derzeit liegt die Verwaltung in mehreren Händen. Das Eintreiben und die Akkumulation der Mittel sowie die Finanzierung der Renten liegt beim Rentenfonds und seinen Abteilungen. Die Festsetzung und Auszahlung der Renten obliegt dem Ministerium für den sozialen Schutz der Bevölkerung und seinen

¹ Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 261.

² Vgl. o.V. Èto nado sdelat'? Èto možno sdelat'?, in: Social'noe obespeèenie, 7/94, S. 15-23, hier S. 19.

³ Vgl. I. Nevinnaja, Na pensionnom fronte - bez peremen, in: Rossijskaja gazeta, 18.10.1994, S. 4.

⁴ Vgl. o.V., Èto nado sdelat'? Èto možno sdelat'?, in: Social'noe obespeèenie, 7/94, S. 15-23, hier S. 19.

⁵ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 6.

⁶ Vgl. o.V., Pensionnoe strachovanie: kak ego uluèit'?, in: Social'noe obespeèenie, 5/1994, S. 23-25, hier S. 23.

⁷ Vgl. L. Birjukova, Pro naši pensii, in: Profsojuzy, 9/1994, S. 34-35 und 40, hier S. 34.

örtlichen Organen.¹

Übersicht 1:

Budget des Rentenfonds der Russischen Föderation im Jahre 1994 (in Mrd. Rubel) ²		
I.	Übertrag am 1.1.1994	451,5
II	Einnahmen	39.200,2
	davon	
	- Versicherungsbeiträge	38.784,9
	- sonstige	415,3
	<i>Summe</i>	39.691,7
III.	Ausgaben	
	- Arbeitsrenten	34.916,1
	- Kompensationszahlungen	14,0
	- Renten für im Ausland lebende Rentner	1,4
	- Sterbegeld	225,2
	- staatliche Renten auf Rechnung des föderalen Budgets	
	davon	1.819,9
	- Renten für Militärangehörige	1.087,5
	- Sozialrenten	600,4
	- Entschädigungen für Tschernobyl-Opfer	132,0
	- Ausgaben für die Zustellung der Renten	1.262,4
	- Verwaltung	231,1
	- Ausgaben für Weiterbildung	2,3
	- Kapitalanlagen und Projektarbeiten	105,0
	- Organisation der staatlichen Datenbank	-
	<i>Summe</i>	38.577,4

¹ Vgl. o.V., Pensionnoe strachovanie: kak ego uluëšit?, in Social'noe obespeëenie, 5/1994, S. 23-25, hier S. 24.

² Vgl. Federal'nyj Zakon o bjudžete Pensionnogo fonda Rossijskoj Federacii na 1994 god vom 5.11.1994, in: Rossijskaja gazeta, 12.11.1994, S. 5.

Die Einnahmen übersteigen die Ausgaben um 1.074,35 Mrd. Rubel. Dieser Betrag geht als Übertrag ins Jahr 1995. (Vgl. auch die folgende Anmerkung.)

Anm.: In Artikel 1 des "Gesetzes über das Budget des Rentenfonds der Russischen Föderation für 1994" sind Einnahmen in Höhe von 39.691,69 Mrd. Rubel genannt und Ausgaben in Höhe von 38.617,34 Mrd. Rubel. Addiert man jedoch die einzelnen Posten der Ausgabenseite, so kommt man auf eine andere Summe. Weiterhin scheint der Ausgabenposten "Ausgaben für die Zustellung der Renten" mit über einer Billion Rubel unverhältnismäßig hoch zu sein. Bei dem Posten "Organisation der staatlichen Datenbank" ist überhaupt kein Betrag vermerkt. Es kann natürlich sein, daß sich die Differenz von 39,94 Mrd. Rubel daher erklärt. Letztes Jahr wurden hierfür 9 Mrd. ausgegeben. Bei einer nominalen Steigerung der Ausgaben um knapp das 4fache wäre der Posten relativ etwa gleich groß.

Übersicht 2:

Budget des Rentenfonds der Russischen Föderation im Jahre 1993 (in Mrd. Rubel) ¹		
I.	Übertrag am 1.1.1994	429
II	Einnahmen	10.486
	davon	
	- Versicherungsbeiträge	10.077
	- Entschädigungen aus dem Föderationsbudget	359
	- Mittel des staatlichen Beschäftigungsfonds	9
	- andere Einnahmen	41
	<i>Summe</i>	10.915
III.	Ausgaben	
	Staatliche Renten und Unterstützungen	10.065
	davon	
	- Arbeitsrenten	9.292
	- Renten und Unterstützungen, Entschädigungen auf Rechnung des föderalen Budgets	773
	- Renten an Ausländer	2
	Verwaltung	35
	Andere Ausgaben	18
	davon	
	- Organisation der staatlichen Datenbank	9
	Gesamte Ausgaben	10.120

¹ Quelle: A. Derevnin, Pensionnyj fond Rossii, in: konomika i žizn', 13/1994, April, Vaš partner, S. 22.

	Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben, der zur Auffüllung der Umlaufmittel verwendet wird	795
	<i>Summe</i>	10.915

Wie man aus nachfolgender Tabelle ablesen kann, ist das Budget unter Berücksichtigung der Inflation massiv geschrumpft. Allerdings erscheinen die Zahlen höchst fragwürdig, da sie einen Einkommensverlust der Rentner von durchschnittlich 215 bis 230% bedeuten würden. Andere Quellen gehen von einer sehr viel geringeren Inflation von rund 200% aus. Legte man diesen Wert zugrunde, so wäre das Budget des Rentenfonds real gestiegen. Somit bleibt die tatsächliche Jahresinflation abzuwarten, erst dann können hierzu endgültige Aussagen gemacht werden.

Tabelle 1:

Vergleich des Budgets des Rentenfonds 1993 und 1994

	1993	1994	Veränderung in %*
Gesamteinnahmen	10.915	39.691,69	- 236,4 (263,6)
davon Beiträge	10.077	38.784,90	- 215,1 (284,9)
Gesamtausgaben	10.120	38.617,34	- 218,4 (281,6)
davon Arbeitsrenten	9.292	34.916,10	- 224,2 (275,8)

* Deflationiert, wobei eine Inflationsrate von 500%¹ zugrunde gelegt wird. Die nominale Änderung wird in Klammern angegeben.

1.2.2 Der Beschäftigungsfonds

Der staatliche Beschäftigungsfonds nahm seine Arbeit im Juli 1991 auf. Er wird außerhalb des Haushalts geführt, die Mittel werden von der russischen Zentralbank verwaltet. Die Einnahmen des Fonds sind in erster Linie Beiträge, und zwar Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 2% der Lohnsumme (ab 1993, vorher war es 1%), Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer, die 1993 eingeführt wurden, und Transfers aus dem föderalen Haushalt und den regionalen Budgets.

Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ist auf 12 Monate beschränkt. Es wird in folgender Höhe gezahlt: 75% für die ersten 3 Monate, 60% für die nächsten 4 Monate und 45% für die restlichen 5 Monate, jeweils vom Durchschnittslohn.²

Berechtigt zum Bezug der Leistung sind solche Personen, die vorher eine Arbeitsstelle hatten und die nun Arbeit suchen. In der Praxis ist jedoch meist nur der letztere Umstand maßgeblich. Es gibt eine minimale Arbeitslosenunterstützung, entsprechend dem Mindestlohn. Die Unterstützung ist nicht formal indexiert, wird aber jedes Quartal angehoben. Da die Berechnung jedoch auf den Löhnen des Vorjahres basiert, ist das Niveau sehr niedrig.³ Sie lag Ende 1993 bei ca. 11.000 Rubel durchschnittlich, während das Existenzminimum zu diesem Zeitpunkt bereits mit knapp 30.000

¹ Vgl. Interfax, CIS Statistical Committee Report, 18/1994, S. 2. Es handelt sich um eine Schätzung der Veränderung Januar-September 1994 im Vergleich zu Januar-September 1993. Es gibt jedoch auch Schätzungen, die die Inflationsrate für 1994 mit ca. 200% angeben. Vgl. Prognoz social'no konomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii na 1995 god, in: Rossijskaja gazeta, 12.11.1994, S. 12-14,

² Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 262ff.

Rubel angesetzt wurde.

1.2.3 Der Sozialversicherungsfonds

Der Sozialversicherungsfonds hat die Aufgabe, die Mittel für die sonstige staatliche Sozialversicherung (außer Renten- und Arbeitslosenversicherung) zu verwalten. Er ist wie die beiden anderen Fonds der Regierung der Russischen Föderation unterstellt, die auch das Budget des Fonds bestätigt.

Der Fonds besteht aus folgenden Organen: Regionalabteilungen, deren Aufgabe die Verwaltung der Sozialversicherung in den Subjekten der Föderation ist, zentrale Branchenabteilungen, die die Sozialversicherung für die einzelnen Branchen der Wirtschaft verwalten sollen, und Filialen, die in Übereinstimmung mit den übergeordneten Abteilungen die Verwaltung unterstützen.

Die Leistungen¹, die der Sozialversicherungsfonds erbringt, sind Hilfen bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit (Krankengeld), bei Schwangerschaft und Geburt, bei einem Erziehungsurlaub von bis zu 1 1/2 Jahren, für Beerdigungen sowie Sanatoriums- und Kuraufenthalte für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen.

Der Sozialversicherungsfonds erhält seine Mittel im wesentlichen aus Versicherungsbeiträgen der Arbeitgeber in Höhe von 5,4% der Lohnsumme², weiterhin aus Transferzahlungen zu Lasten des Staatshaushalts.

1.3 Bisherige Entwicklungen und Reformansätze im Bereich der Sozialversicherung

1.3.1 Rentenversicherung

Die Russische Föderation hat ihr Rentensystem von der Sowjetunion übernommen. Da das System unter der Annahme eingeführt wurde, daß es keine Inflation gibt und daß Renten, die einmal festgesetzt wurden, nie mehr angepaßt werden müßten, ist es klar, daß das alte System eine Absicherung der Rentner nur höchst unzureichend gewährleistet. Bei der letzten gesetzlichen Neuregelung "Über die staatlichen Renten in der RSFSR" vom 20. November 1990 ist eine Transformation der Wirtschaft nicht berücksichtigt. Mechanismen zur Indexierung z.B. sind hier nicht vorgesehen gewesen. Daß der Lebensstandard der Rentner zunehmend sinkt, eine Anpassung der Rentenhöhe an die allgemeine Preisentwicklung daher als das vordringlichste Problem angesehen werden kann, veranschaulichen die Zahlen in Tabelle 2.

Auch wenn die Minimalrente bis Ende 1993 noch ungefähr auf dem Niveau des Existenzminimums lag, bedeutet das für die Rentner noch keine gute Lebensqualität, denn man muß beachten, daß die Minimalrente *gerade eben* zum Leben reichte. Wie Tabelle 3 zeigt, ist ein Großteil der Rentner von diesem Problem betroffen. Die Zahlen beziehen sich auf die erste Jahreshälfte 1994 und zeigen, daß der größte Teil der Rentner eine sehr geringe Rente erhält. Lediglich 4,5% erhalten mehr als 63.000

³ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 3.

¹ Vgl. Postanovlenie o fonde social'nogo strachovaniija Rossijskoj Federacii, in: Rossijskaja gazeta, 22.2.1994, S. 4.

² Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 261.

Rubel monatlich.

Tabelle 2:

Verhältnis zwischen Minimalrente und Existenzminimum der Rentner¹

Zeitraum	Existenzminimum für Rentner in Rubel	Minimalrente (inkl. Kompensationszahlungen) in Rubel	Minimalrente in % des Existenzminimums
I/1992	561	542	90
II/1992	982	900	91
III/1992	1.368	1.320	96
IV/1992	2.326	2.250	96
I/1993	4.678	4.275	91
II/1993	8.995	8.122	90
III/1993	17.367	14.620	84
IV/1993	26.569	26.320	99
I/1994	38.149	34.320	89

¹ Quelle: V. Vitebskij, Èto že delat' s pensionerami?, in: Nezavisimaja gazeta, 15.10.1994, S. 2.

II/1994	54.080	38.700	71
Juli 1994	64.700	41.550	64

Tabelle 3:

Rentenstruktur¹

Rentenhöhe in Rubel	Rentner	Anteil an Rentnern insgesamt
34.000	4,5 Mio.	14,6 %
35.000 - 50.000	20 Mio.	64,7 %
50.000 - 63.000	5 Mio.	16,2 %
über 63.000	1,4 Mio.	4,5 %

Anm.: Die Zahl der Rentner summiert sich in dieser Quelle auf 30,9 Mio. Nach der folgenden Tabelle liegt die Zahl der Rentner in Rußland jedoch bei ca. 36 Mio. Es ist unklar, wie diese Differenz zustande kommt. Aus der Quelle geht nicht hervor, ob die Einkommensstruktur sich z.B. lediglich auf Altersrenten bezieht, sonstige Rentenarten also unberücksichtigt bleiben.

Tabelle 4 zeigt, daß die Bevölkerungsstruktur Rußlands die eines typischen Industrielandes ist. Es gibt einen relativ hohen Anteil älterer Menschen, der zudem steigt. Daher wird die Rentenversicherung in Zukunft einen schneller wachsenden Finanzierungsbedarf haben.

¹ Vgl. o.V., Pensii: Segodnja i zavtra, in: Social'noe obespeenie, 6/1994, S. 17-20, hier S. 18.

Tabelle 4:

Bevölkerung, Arbeitnehmer und Rentner (jeweils zum Jahresende, in Mio. bzw. %)¹

	1990	1991	1992	1993 (Schätzung)	1994 (Prognose)
Gesamtbevölkerung	148,2	148,3	148,3	148,1	147,9
arbeitsfähige Bevölkerung	84,0	83,9	83,7	83,8	83,9
Arbeitnehmer	75,3	73,8	72,3	72,0	71,0
Rentner (absolut)	32,9	34,1	35,5	36,1	36,8
in % zur Gesamtbevölkerung	22,2	23,0	23,9	24,4	24,9
in % zur arbeitsfähigen Bevölkerung	39,1	40,6	42,4	43,2	43,9

Um zunächst eine Dynamisierung der Renten zu verwirklichen, wird für jeden Rentner ein individueller Rentenkoeffizient gefordert, der dann mit der Minimalrente zu multiplizieren ist, so daß die individuelle Rente jederzeit errechenbar und anzupassen ist. Dieser Mechanismus würde ein

¹ Quelle: A. Derevnin, Pensionnyj fond Rossii, in: konomika i žizn', 13/1994, April, Vaš partner S. 22.

gleichmäßiges Anwachsen der Renten entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Situation (Inflation, Lohnniveau) ermöglichen.¹

Es ist jedoch außerdem eine prinzipielle Reform der Rentenversicherung notwendig. Auch nach Meinung des Ministeriums für den sozialen Schutz der Bevölkerung muß auf das Prinzip der Versicherung übergegangen werden. Daneben muß die Höhe der Rente abhängig sein vom Lohn des Beschäftigten.² Eine damit zusammenhängende und in Rußland inzwischen oft gestellte Forderung ist die nach der Individualisierung der Rentenkonten. Die bisherige Praxis, daß Unternehmen einen Gesamtbetrag für alle Beschäftigten zahlen, läßt Raum für vielfältige Manipulationen. Da die individuellen Beiträge nicht nachvollziehbar sind, verschaffen einige Unternehmen ihren Beschäftigten durch entsprechende Bescheinigungen eine höhere Rente.

Vom Ministerium für den sozialen Schutz der Bevölkerung werden bereits konkrete Konzepte für die Reform der Rentenversicherung diskutiert. Danach soll ein dreistufiges Rentensystem entstehen. Grundlage ist das Ziel, die Rentner materiell so zu versorgen, wie es der Situation in ihrem Arbeitsleben entsprach. Es sind drei Formen von Renten geplant: Grundrente, Arbeitsrente und private Rente. Eine Grundrente³ soll zunächst für jeden Bürger sichergestellt sein. Die Höhe könnte bei 70-75% des Mindestlohns liegen. Die Arbeitsrente wird aus der staatlichen Sozialversicherung bestritten, wobei sie an die Arbeitsleistungen während des Erwerbslebens geknüpft sein soll. Hier kommt das Versicherungsprinzip zum Tragen. Die verschiedenen Arten der Arbeitsrente sind dann: Altersrente, Dienstaltersrente, Invalidenrente und Hinterbliebenenrente. Die private Rente als eine zusätzliche Rente soll über den Arbeitsplatz oder private Rentenversicherungen geregelt werden.⁴ Momentan entstehen in Rußland viele private Rentenfonds, allerdings spielt dieser Bereich momentan nur eine untergeordnete Rolle. Es fehlt bisher noch an umfassenden gesetzlichen Regelungen.

Im Zusammenhang mit der Arbeitsrente wird auch die Frage einer Minimal- und einer Maximalrente diskutiert. Die Vorschläge gehen dahin, die Minimalrente an das Existenzminimum zu knüpfen. Damit im Zusammenhang steht auch das Verhältnis zwischen Minimal- und Maximalrente. Es ist zu klären, ob die Maximalrente in irgendeiner Form an die Minimalrente oder an den Minimallohn geknüpft sein soll. Nach dem derzeit geltenden Gesetz soll das Verhältnis 3:1 bzw. 3,5:1 betragen. Faktisch beträgt es jedoch mit der Einführung der Kompensationszahlungen nur noch 2:1. Gleichzeitig gilt die Beschränkung der Maximalrente heute jedoch für Teile der Rentner nicht, z.B. Militärangehörige, Angehörige der Jurisdiktion, Deputierte. Hier besteht also bisher eine Ungleichbehandlung, die aufgehoben werden muß.⁵

Die Frage der Änderung der Altersgrenze, d.h. eine Anhebung nach oben, wird nicht als akutes Problem gesehen. Dies wird erst in der ferneren Zukunft eine Frage sein, die es zu lösen gilt.⁶

¹ Vgl. V. Vitebskij, Èto že delat' s pensionerami?, in: Nezavisimaja gazeta, 15.10.1994, S. 2.

² Vgl. o.V., Pensii: Segodnja i zavtra, in: Social'noe obespeèenie, 6/1994, S. 17-20, hier S. 17.

³ Hiermit ist eine Form der Sozialrente gemeint.

⁴ Vgl. o.V., Otdel'nye položenija koncepcii reformy pensionnogo obespeèenija v Rossijskoj Federacii, in: Social'noe obespeèenie, 6/1994, S. 20-23, hier S. 20f.

⁵ Vgl. V. Vitebskij, Èto že delat' s pensionerami?, in: Nezavisimaja gazeta, 15.10.1994, S. 2.

⁶ Vgl. o.V., Pensii: Segodnja i zavtra, in: Social'noe obespeèenie, 6/1994, S. 17-20, hier S. 19.

Da das Rentenalter mit 60 Jahren für Männer und 55 Jahren für Frauen im Vergleich zum Westen sehr niedrig ist und viele aufgrund zahlreicher Sonderregelungen noch früher in Rente gehen, könnte man durch eine schrittweise Heraufsetzung der Altersgrenze allerdings erhebliche Mittel einsparen, so daß über eine Anhebung vielleicht schon früher nachgedacht werden sollte. Es ist jedoch zu bedenken, daß die älteren Arbeitnehmer im Zweifel arbeitslos würden und somit Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung anfallen.

1.3.2 Krankenversicherung

Das Gesundheitswesen ist nach wie vor ein dirigistisches System von hoher Ineffizienz. Bereits seit 1991 kann der Staatshaushalt die vorgesehenen Gesundheitsausgaben nur noch zu 60% decken.

Die Transformation hat insgesamt eher negative Auswirkungen auf den Gesundheitssektor:¹

- Der Versuch einer makroökonomischen Stabilisierung mit den dafür notwendigen Budgetkürzungen treffen auch den Gesundheitsbereich.
- Die Preisliberalisierung hat zu einer Verteuerung der medizinischen Versorgung geführt.
- Der Versuch einer makroökonomischen Stabilisierung mit den dafür notwendigen Budgetkürzungen treffen auch den Gesundheitsbereich.
- Die Einführung von Marktbeziehungen hat teilweise zu einer Verbesserung von Effizienz und Qualität geführt, wobei sich jedoch nun weite Teile der Bevölkerung eine Gesundheitsversorgung nicht mehr leisten können.
- Die Privatisierung hat zur Folge, daß die nun privatisierten Betriebe bessere Leistungen anbieten, wobei jedoch auch hier eine Zweiklassengesellschaft sichtbar wird, in der sich die schlechter gestellte Gruppe nur die schlechte Versorgung durch staatliche Betriebe leisten kann.
- Investitionen schließlich sind im Gesundheitsbereich bisher fast ganz unterblieben, wodurch Ineffizienz und schlechte Qualität des Angebots verstärkt wurden.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion führte im Gesundheitswesen außerdem zu einer Fragmentierung des Gesundheitssystems und der Pharmaindustrie, der medizinischen Industrie und der Forschungseinrichtungen.²

Im Bereich des Gesundheitswesens ist eine grundlegende Reform notwendig. Dies führte bereits im Oktober 1990 dazu, daß ein Gesetzentwurf für die Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung vorgelegt wurde. Das Gesetz wurde im Juli 1991 angenommen. Darin war die Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung zur Finanzierung der Grundversorgung und einer freiwilligen Krankenversicherung für damit nicht abgedeckte Leistungen vorgesehen. Der geplante Termin der Einführung, der 1. Januar 1993, konnte jedoch nicht eingehalten werden. 1993 wurde immerhin ein Arbeitgeberbeitrag zur Krankenversicherung von 3,6% der Lohnsumme eingeführt, der zunächst vom Sozialversicherungsfonds verwaltet wird.³

Es könnten folgende Gründe angeführt werden, warum eine Krankenversicherung nicht bereits 1993 eingeführt werden konnte:⁴ Es gab kein geeignetes Schulungsprogramm für die bei den Versicherungen Beschäftigten, die Infrastruktur bezüglich der Krankenversicherungsorganisationen ist noch nicht etabliert; die Qualität der medizinischen Ausstattungen und die Qualifikationen des medizinischen Personals variieren so sehr, daß eine einheitliche Grundversorgung nicht in allen Regionen Rußlands bereitgestellt werden kann; es wurde bisher nur sehr wenig zur Information der Bevölkerung getan, die somit fast nichts über die Ziele und Vorzüge einer Krankenversicherung wissen.

Im Bereich des Krankengeldes gilt altes sowjetisches Recht fort. Der Bezug einer Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist danach abhängig von der Dauer der Erwerbstätigkeit. Vollen Lohnausgleich

¹ Vgl. Ch.M. Davis, Eastern Europe and the Former USSR: An Overview, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, 40/1993, S. 31-34, hier S. 31ff.

² Vgl. S. Helmstadter, Medical Insurance in Russia, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, 31/1992, S. 65-69, hier S. 66.

³ Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 260f.

⁴ Vgl. S. Helmstadter, Medical Insurance in Russia, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, 31/1992, S. 65-69, hier S. 68.

erhält, wer mindestens 8 Jahre erwerbstätig war oder 3 und mehr Kinder im Alter bis zu 16 Jahren hat. 80% erhält, wer 5-8 Jahre erwerbstätig war, 60% erhält schließlich, wer weniger als 5 Jahre beschäftigt war. Insgesamt darf das Krankengeld eine Untergrenze von 90% des Mindestlohns nicht unterschreiten.¹ Diese Regelungen gelten jedoch nur für Krankheiten, die nicht arbeitsbedingt sind. Handelt es sich um eine arbeitsbedingte Krankheit, so erhält der Kranke immer ein Krankengeld in Höhe von 100% des Arbeitsentgeltes.

Ist die Krankheit nicht arbeitsbedingt, zahlt der Sozialversicherungsfonds das Krankengeld, ist sie arbeitsbedingt, zahlt der Arbeitgeber.² Für den Arbeitgeber können durch lange Krankenzeiten also erhebliche Kosten entstehen. Aber auch für den Fonds wird das Krankengeld zunehmend zu einem Problem. Nach Angaben des Sozialversicherungsfonds ist ein zunehmender Krankenstand der Bevölkerung zu beobachten. Angesichts der Situation in den Betrieben sehen es viele als Ausweg an, sich krank zu melden. Es wird daher eine zeitliche Obergrenze für die Zahlung von Krankengeld gefordert.³

1.3.3 Arbeitslosenversicherung

Die offiziellen Zahlen zur Arbeitslosigkeit in Rußland sind nach wie vor verhältnismäßig niedrig. Für das Jahresende 1994 werden nach Daten des Wirtschaftsministeriums 5-6% Arbeitslosigkeit prognostiziert. Die versteckte Arbeitslosigkeit wird dabei jedoch weit höher geschätzt.⁴

Die soziale Lage der Arbeitslosen ist sehr gespannt. Betrachtet man die Arbeitslosenunterstützung, so wird deutlich, daß die Situation für diese Bevölkerungsgruppe noch kritischer ist als z.B. für die Rentner. Die durchschnittliche Arbeitslosenunterstützung lag 1993 beispielsweise nur knapp über dem gesetzlich festgelegten Minimum, dem Mindestlohn.

¹ Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (Hrsg.), Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, 1994, S. 263.

² Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 5.

³ Vgl. o.V., Èto nado sdelat'? Èto možno sdelat'?, in: Social'noe obespeèenie, 7/94, S. 15-23, hier S. 18.

⁴ Vgl. ebd., S. 19.

Tabelle 5:

Mindestlohn und durchschnittliche Arbeitslosenunterstützung¹

	Mindestlohn	Durchschnittl. Arbeitslosenunterstützung
I/93	900	1.284
II/93	900	2.562
III/93	7740	7.843
IV/93	10.033	11.210

Zu beachten ist außerdem, daß nur ein Teil der Arbeitslosen auch eine Arbeitslosenunterstützung erhält, wie aus der nachstehenden Tabelle deutlich wird.

Tabelle 6:

Arbeitslosenunterstützung²

	1991	1992	1993
Registrierte Arbeitslose (in 1000)	61,9	577,7	835,5
Zahl der Arbeitslosen, die eine Unterstützung erhalten (in 1000)	11,9	371,3	550,4

¹ Quelle: L.A. Nemova, Rynok truda, in: ko, 5/94, S. 51-59, hier S. 53. Der Minimallohn wurde auch 1994 mehrmals angehoben und soll zum Jahreswechsel ca. 50.000 Rubel betragen. Vgl. hierzu S. Rinck, Der Mindestlohn in der Russischen Föderation, Aktuelle Analysen des BIOst, 72/1994.

² Quelle: Interfax, CIS Statistical Committee Report, 28/1994, S. 11.

Anteil	19,2 %	64,3 %	65,9 %
--------	--------	--------	--------

Mit steigender Arbeitslosigkeit wird sich die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung immer schwieriger gestalten, da das Beitragsaufkommen sinkt, der Finanzbedarf jedoch zunimmt. Da die Arbeitslosenversicherung noch nicht voll ausgebaut ist, also im Zweifel nicht auf bestehende Reserven zurückgegriffen werden kann, werden mit Sicherheit Transferzahlungen aus dem Staatshaushalt notwendig sein. Angesichts der Budgetsituation ist allerdings die Frage berechtigt, ob dies überhaupt zu finanzieren wäre. Hierzu sei eine Überlegung vorgestellt: Es ist zu unterscheiden zwischen öffentlichen und (gesamtwirtschaftlichen) sozialen Kosten. Der Lohn wird durch eine Arbeitslosenunterstützung ersetzt. Da diese geringer ist als der Lohn, ergibt sich eine Nettoersparnis, wenn man davon ausgeht, daß das Grenzprodukt des redundanten Arbeiters Null war, er also nichts zum Sozialprodukt beigetragen hat. Nimmt man darüber hinaus noch an, daß der Arbeiter den Durchschnittslohn bekam, so läßt sich die Bruttoersparnis grob beziffern als: Zahl der redundanten Arbeiter (Arbeitslosen) x Durchschnittslohn x durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Bruttoersparnis für den Unternehmenssektor ist somit größer als die Bruttokosten für den Staat für die Arbeitslosenunterstützung, es sei denn, es fallen hohe Umschulungskosten an. Aus der Sicht der gesamten Volkswirtschaft er-

gibt sich somit eine Nettoersparnis. Hinzu kommt noch eine weitere Ersparnis durch die gestiegene Produktivität. Das Problem ist jedoch, daß die Kosten vom Staat getragen werden müssen, die Ersparnisse jedoch dem Unternehmenssektor zugute kommen, so daß eine schnelle Anpassung des sozialen Netzes starke negative Auswirkungen auf das staatliche Budget hat. Sieht man die Ausgaben jedoch im Zusammenhang mit den Ersparnissen auf der Unternehmensseite, so wird deutlich, daß eine Einkommenssubventionierung neben distributiven Zielen eine Schlüsselrolle zur Erreichung der Effizienzziele des Reformprogramms sind.¹

Eine Subventionierung der unrentablen Sektoren der russischen Wirtschaft, insbesondere des Rüstungssektors, wie sie im Moment u.a. auf Kosten des sozialen Budgets betrieben wird, behindert somit den wirtschaftlichen Umbau. Sinnvoller wäre es, die Subventionierung einzustellen und das freiwerdende Geld für die Abfederung der dann sicherlich entstehenden Massenarbeitslosigkeit zu verwenden.

1.3.4 Die fehlende Sozialfürsorge

Wie bereits dargelegt wurde, umfaßt das gegenwärtige System der sozialen Sicherung eine Absicherung gegen Alter, Invalidität, Verlust des Ernährers, vorübergehende Arbeitsunfähigkeit durch Schwangerschaft, Geburt, Arbeitslosigkeit und eine medizinische Versorgung. Was bisher fehlt, ist eine letzte Auffangmöglichkeit für solche, die sonst durch das soziale Netz fallen, also eine Einrichtung, die mit der deutschen Sozialfürsorge zu vergleichen wäre. Eine Institution dieser Art wird in der Verordnung der Regierung zur grundsätzlichen Ausrichtung der Sozialpolitik zwar kurz erwähnt, allerdings ist über eine eventuelle Ausgestaltung nichts näheres gesagt.

Die Einrichtung einer Sozialfürsorge würde für viele, die jetzt keinen Tatbestand erfüllen, der sie zum Bezug einer Sozialleistung berechtigen würde, eine wirkliche Hilfe bedeuten. Zudem könnte man mit einer solchen Institution vorrangig Armutsbekämpfung betreiben, eine Forderung, die zum gegenwärtigen Stand der Transformation sinnvoll erscheint.

2. Ökonomische Transformation und Reform der sozialen Sicherung

2.1 Die Transformation als Herausforderung an die soziale Sicherung

Das sowjetische System der sozialen Sicherung war sehr stark auf die Produktion orientiert. Die Zielsetzung war dabei vor allem die Lenkung der Arbeitskräfte entsprechend den Planerfordernissen. Zur Erreichung dieses Zieles wurde die soziale Sicherung weitgehend instrumentalisiert, was sich in ihrer konkreten Ausgestaltung widerspiegelt.² Ein Schwerpunkt der sowjetischen Sozialpolitik war die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Arbeitskraft.

Grundlegende Reformen des sozialen Bereiches fanden bisher nicht statt, es sind nur erste Ansätze zu

¹ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 31.

² Vgl. hierzu ausführlich den Anhang.

erkennen. Dies hat zur Folge, daß die soziale Sicherung erhebliche Mängel aufweist, die sich daraus erklären, daß die Regelungen für ein anderes Wirtschaftssystem konzipiert waren. Daher kommt es im Rahmen des Transformationsprozesses für sozial schwache Gruppen zu einer dramatischen Verringerung ihres Lebensstandards. Als Beispiel kann die Rentenbemessung genannt werden, die statisch und degressiv angelegt war, was zu einer geringen Differenzierung innerhalb der Renten führte. Die Schlechterstellung der Rentner, die bereits in der Sowjetunion auftrat, da die Renten nicht an die Lohnentwicklung gekoppelt waren, fällt seit Beginn der Reformen aufgrund der sehr hohen Inflation besonders ins Gewicht.

Durch die Transformation der russischen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft ergeben sich einige wesentliche Veränderungen, die für die Ausgestaltung der Sozialpolitik von Belang sind. Die Anforderungen an das Netz der sozialen Sicherung werden also im wesentlichen durch folgende Entwicklungen bestimmt:

Es ist mit einem Anstieg der *Arbeitslosigkeit* aufgrund der ineffizienten Verteilung der Arbeit unter dem alten planwirtschaftlichen System zu rechnen. Zwar hält sich die Arbeitslosenquote in Rußland bisher in Grenzen, doch ist von einer hohen versteckten und Teilarbeitslosigkeit schon jetzt auszugehen. Dies ist vor dem Hintergrund der Tatsache, daß eine Arbeitslosenversicherung erst neu aufgebaut werden muß, besonders problematisch.

Die *Armut* einiger Bevölkerungsgruppen steigt aufgrund der relativen Änderung der Löhne und Preise sowie des Produktionsrückgangs. Nach offiziellen Zahlen leben derzeit in Rußland ca. 20% der Bevölkerung unter dem Existenzminimum.¹ Daneben ist insgesamt mit einer größeren Einkommensdifferenzierung nach oben und insbesondere auch nach unten zu rechnen. Nach neueren Zahlen des Arbeitsministeriums haben nur 27,5% der Bevölkerung ein Einkommen, das über dem Durchschnittslohn liegt. Das entspricht bei einer Gesamtbevölkerung von 148 Mio. ca. 40 Mio. Russen. Somit verbleiben 108 Mio. oder 73% der Bevölkerung, deren Einkommen unter dem Durchschnitt liegt.² Das Durchschnittseinkommen lag Ende 1994 bei ca. 220.000 Rubel. Für 1995 werden 365.000 Rubel prognostiziert.³

Um die zunehmende Differenzierung in der Einkommensverteilung zu veranschaulichen, wird in russischen Quellen gern die sog. relative Spannbreite herangezogen, wobei die oberen 10% der Einkommensbezieher mit den unteren 10% verglichen werden. Danach ist in Rußland eine Tendenz zu mehr Ungleichheit zu beobachten. Inzwischen liegt das Einkommen der obersten Einkommensschicht um das 11fache höher als das der untersten Einkommensschicht.⁴ Insgesamt war der Anstieg der Einkommen zwar höher als der Preisanstieg - verglichen mit 1992 ist das Einkommen der Bevölkerung um das 11fache gestiegen, während die Preise lediglich um das 9,4fache gestiegen sind⁵ - allerdings ist der Einkommenszuwachs sehr ungleich verteilt, außerdem

¹ Vgl. E. Gontmacher, Osen'ju v Rossii vozmožno obostrenie sozcial'noj naprjažennosti, in: Izvestija, 1.6. 1994, S. 9.

² Vgl. o.V., Tol'ko 27,5% graždan Rossii imejut otnositel'no priemlennyj uroven' žizni, in: Nezavisimaja gazeta, 13.10.1994, S. 4.

³ Vgl. Prognoz social'no konomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii na 1995 god, in: Rossijskaja gazeta, 12.11.1994, S. 12-14.

⁴ Vgl. E. Gontmacher, Osen'ju v rossii vozmožno obostrenie sozcial'noj naprjažennosti, in: Izvestija, 1.6. 1994, S. 9.

⁵ Vgl. o.V., Èto nado sdelat'? Èto možno sdelat'?, in: Social'noe obespečenije, 7/94, S. 15-23, hier S. 16.

begünstigt diese Entwicklung den Konsum zu Lasten der Investitionen, die in der russischen Wirtschaft sehr notwendig wären.

Weiterhin ist der *Rückgang der Produktion* als Nebenbedingung auch in der Sozialpolitik zu berücksichtigen. Durch die Krise in der Produktion kommt es infolge des Rückgang der Staatseinnahmen zu einer fiskalischen Krise, d.h. Sozialpolitik ist nicht ohne weiteres im erforderlichen Ausmaß finanzierbar.¹ So ist der Anteil des Budgets für soziale Ausgaben für 1994 im Vergleich zu 1993 geschrumpft. Zwar sind die Einnahmen um das 2- bis 2,5fache höher, da die Preise jedoch um das 5- bis 6fache gestiegen sind, beträgt das Budget 1994 real nur noch 60-65% des Haushalts von 1993.²

Die *Inflation* hat in vieler Hinsicht einen entscheidenden Einfluß auf die Sozialpolitik. Die Inflation wird in Rußland inzwischen auf Wochenbasis ermittelt. Es ist nicht ganz auszuschließen, daß damit ein Sinken der Inflation suggeriert werden soll. Ende September betrug die wöchentliche Inflation 2,3%, in der Woche davor waren es 1,8% gewesen. Auf Monatsbasis berechnet betrug die Inflation im Oktober 15,1% und im September 7,7%. Im August war sie bereits auf 4% gesunken³, d.h. momentan ist wieder ein Anstieg der Inflation zu beobachten. Die Preisentwicklung bedeutet zum einen erhöhte Anforderungen an die Sozialpolitik. Die Realeinkommen der sozial Schwachen müssen möglichst erhalten bleiben. Da diese Gruppen meist von staatlichen Leistungen leben, z.B. Renten, Arbeitslosenunterstützung und sonstigen Sozialleistungen, bedeutet eine hohe Inflation, daß der Staat zusätzliche Anstrengungen zur Finanzierung seiner Sozialleistungen unternehmen muß. Zum anderen ist jedoch zu beachten, daß die soziale Sicherung selbst eine Quelle der Inflation darstellen kann, wenn nämlich die zusätzlichen Ausgaben durch Zentralbankkredite und damit durch die Notenpresse finanziert werden.⁴ Daher besteht die Notwendigkeit, den Haushalt von ineffektiven sozialen Ausgaben zu entlasten und sich weitgehend auf die Armutsbekämpfung zu beschränken.

Um aber eine zielgerichtete Sozialpolitik zu betreiben, die der Lage der Bevölkerung in der Transformationsphase gerecht wird, ist schließlich die *Administration* der Sozialpolitik zu reformieren. Die Verwaltung wird allein dadurch komplexer, daß Teile der sozialen Sicherung, wie z.B. die Arbeitslosenversicherung oder eine staatliche Krankenversicherung, neu aufgebaut werden müssen.

2.2 Elemente eines sinnvollen Reformansatzes

Ein Reformprogramm sollte idealerweise den Gegebenheiten in der Transformation entsprechend ausgestaltet werden. Dabei ist zu beachten, daß Löhne und Beschäftigung vom Markt determiniert werden sollten, da ein Eingriff in diesem Bereich nur die notwendige Umstrukturierung verzögern würde. Sozialleistungen und nicht Löhne müssen das Mittel sein, um die Bevölkerung vor Armut zu schützen. Entsprechend der Haushaltslage sind Kostenbeschränkungen notwendig, Sozialpolitik sollte sich weitgehend auf Armutsbekämpfung beschränken. In Rußland hat es bisher jedoch kein

¹ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 1.

² Vgl. E. Gontmacher, Osen'ju v rossii vozmožno obostrenie sozcial'noj naprjazennosti, in: Izvestija, 1.6. 1994, S. 9.

³ Vgl. Kommersant, Indikatory deneznogo rynka, 39/1994, S. 45; VWD-Osteuropa, Russische Inflation wieder etwas höher, 11.10.1994, S. 1; Neue Zürcher Zeitung, 17.11.1994.

⁴ Vgl. hierzu auch S. Rinck, Die Anhebung der Renten in der Russischen Föderation und ihre Auswirkungen auf die Inflation, Aktuelle Analysen des BIOst, 27/1994.

schlüssiges "Armutskonzept" gegeben. Die Diskussion drehte sich bisher weitgehend um ein "soziales Minimum", was über dem Existenzminimum liegt. Es ist sehr fraglich, ob sich die angesetzten Werte als Armutslinie eignen.¹

Im Hinblick auf eine Mindestsicherung ist z.B. ein Gesetz zum Existenzminimum erwogen worden. Doch ein solches Gesetz ist vor dem Hintergrund der Tatsache, daß etwa der Minimallohn weit unter dem Existenzminimum liegt, nicht zu verwirklichen. Im Mai 1994 wurde das Existenzminimum mit ca. 64.000 Rubel² angesetzt, während der Minimallohn bei 14.620 Rubel lag. Würde nun ein Gesetz eingeführt, so bestände für Geringverdienende neben ihrem Arbeitseinkommen ein Anspruch an den Staat.³

So ist beispielsweise Jawlinskij, der Fraktionsführer der Jabloko-Bewegung, der Meinung, daß ein Modell für die Sozialpolitik im Moment nur Übergangscharakter haben kann, da ein endgültiges neues Konzept nicht sofort realisierbar ist. Darüber hinaus sollte die Sozialpolitik mehr in das Gesamtkonzept der Wirtschaftsreformen integriert werden, da gerade die sozialen Veränderungen wichtige Indikatoren sind, die die wirtschaftlichen Entwicklungen widerspiegeln. Daher ist es wichtig, daß in diesem Bereich keine Verhaltensweisen hervorgerufen werden, die den Gang der Reformen in Zukunft hemmen. Eine wichtige Funktion kommt nach Jawlinskij der regionalen Sozialpolitik zu, die mehr Kompetenzen erhalten müßten, da sich so eine stärkere Zielgerichtetheit der sozialen Maßnahmen besser verwirklichen lasse.⁴

Insgesamt kann gesagt werden, daß die soziale Sicherung sich in erster Linie auf die Armutsbekämpfung richten sollte, da ein ausgefeiltes Reformkonzept jetzt noch nicht vorgelegt werden kann. Der Vorschlag, ein "Übergangssystem" einzuführen, ist daher sehr sinnvoll, zumal umfangreiche Programme schlicht an Geldmangel scheitern müßten.

2.3 Umsetzbarkeit der Reformen vor dem Hintergrund der Transformation

Die Vorgehensweise bei der Reform der sozialen Sicherung ergibt sich also aus den durch die Transformation der Wirtschaft determinierten Anforderungen an ein soziales Netz. Ein solches Reformkonzept auch wirklich umzusetzen, ist jedoch nicht ohne weiteres möglich. Wie oben bereits erläutert wurde, stellen die Umstände, die Sozialpolitik in der Transformation notwendig machen, auch gleichzeitig Restriktionen für die Sozialpolitik dar: Arbeitslosigkeit, Produktionsrückgang, Inflation etc. Weiterhin ist es schlicht so, daß Reformen nicht eingeleitet werden können, weil dem administrative und institutionelle Hindernisse im Weg stehen. Gesetzliche Regelungen zum Sozialbereich genießen nicht bei allen politischen Entscheidungsträgern höchste Priorität. Die Verabschiedung solcher Gesetzespakete wird oft verzögert.⁵

¹ Vgl. N. Barr, Income Transfers and the Social Safety Net in Russia, The World Bank, Studies of Economies in Transformation, Paper Nr. 4, 1992, S. 9ff.

² Die Zahlen, die als Existenzminimum genannt werden, schwanken sehr stark. Für 1995 z.B. wird prognostiziert, daß es bei 170.000 Rubel liegt, was dem 1,4fachen des Wertes von 1994 entspräche. Nach dieser Rechnung müßte das Existenzminimum Ende 1994 bereits bei 120.000 Rubel liegen. Vgl. Prognoz social'no konomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii na 1995 god, in Rossijskaja gazeta, 12.11.1994, S. 12-14.

³ Vgl. o.V., Social'naja zašita: puti razvitija, in: Social'noe obespečenie, 8/1994, S. 4-10, hier S. 5.

⁴ Vgl. G. Jawlinskij, Reform von unten - Die neue Zukunft Rußlands, Gütersloh, 1994, S. 49ff.

⁵ Vgl. T. Chudjakova, Požarnymi merami social'nye problemy ne rešit', in: Izvestija, 25.12.1993, S. 4.

Schließlich ist noch auf die Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Russischen Föderation hinzuweisen, ein weiterer Bereich, der bei der Konzeption von Reformprogrammen im Sozialbereich zu beachten ist. Die Schattenwirtschaft umfaßt inzwischen wahrscheinlich den größten Teil der Kleinunternehmer in Rußland. Insgesamt wird geschätzt, daß 40% - 65% aller Produzenten, Bankiers und Händler zur Schattenwirtschaft zu zählen sind.⁶ Der Anstieg der Schattenwirtschaft hat zunächst zur Folge, daß die Staatseinnahmen abnehmen, weil ein Großteil der Steuerzahlungen entfällt. Damit wird die Lücke im Staatshaushalt immer größer und somit auch der Spielraum zur Finanzierung der sozialen Sicherung kleiner. Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß von den in der Schattenwirtschaft erzielten Einkommen keine Sozialabgaben geleistet werden und sich somit auch bei den Trägern der Sozialversicherung die Einnahmenentwicklung verschlechtert. Der Staat wird also doppelt gefordert, wenn er ein Absinken des Versorgungsniveaus verhindern will. Es liegt nahe, daß sich der Staat weiter verschuldet, um die Finanzierungslücke schließen zu können. Damit kann es jedoch zu einem Auftrieb der Inflation kommen, was erneut zu einem höheren Geldbedarf führt, da es das Ziel ist, die Realeinkommen der unteren Einkommensschichten stabil zu halten. Die Finanzierungsproblematik verschärft sich schließlich immer mehr.

Es wird deutlich, in welchem Maße die Einflüsse, die auf die soziale Sicherung einwirken und die von ihr wiederum ausgehen, interdependent sind. Die Lösung des Problems, eine mit den Wirtschaftsreformen kompatible Veränderung der sozialen Sicherung durchzuführen, ist von vitaler Bedeutung für den gesamten Erfolg der Transformation.

3. Fazit

Wie dargelegt wurde, erschöpft sich die Reform der sozialen Sicherung bisher in einzelnen Maßnahmen. Eine grundlegende Reform ist noch nicht sichtbar. Allerdings wurde auch deutlich, daß das in der gegenwärtigen Lage vielleicht gar nicht das Ziel sein sollte, denn die Umsetzbarkeit von Reformvorhaben ist keineswegs gesichert.

Da die sozial benachteiligten Gruppen jedoch einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung ausmachen, stellt eine schlecht funktionierende soziale Sicherung ein wesentliches Manko im gesamten Reformprogramm dar. Um auf die Frage zu Beginn zurückzukommen, so muß man leider feststellen, daß die soziale Sicherung bisher keinen Beitrag zur sozialen Verträglichkeit der Reformen geleistet hat. Der Erfolg der Transformation hängt jedoch zu einem großen Teil davon ab, ob soziale Härten abgefedert werden können. Wenn ein immer größerer Teil der Bevölkerung in die Armut abrutscht, so formiert sich damit gleichzeitig ein immer stärkerer Widerstand gegen die Reformen, obwohl die Transformation lebt davon, daß die Bevölkerung daran mitwirkt. Wenn aber durch eine fehlende Absicherung zweifelhafte Verhaltensweisen hervorgerufen werden, z.B. ein Abwandern in die Schattenwirtschaft oder vermehrte Kriminalität, so beeinflußt das die Transformation nachhaltig negativ. Auf der anderen Seite könnte man vermuten, daß bei einer entsprechenden Absicherung mehr Menschen bereit wären, sich aktiv an der Transformation zu beteiligen.

⁶ Vgl. R. Götz, Die Schattenwirtschaft und die Paradoxien der russischen Wirtschaft, Aktuelle Analysen des BIOst, 58/1994, S. 4.

Anhang: Das sowjetische System der sozialen Sicherung

Die sowjetische Konzeption der sozialen Sicherung

Während das ideologische Ziel die Gewährung sozialer Sicherheit für alle nach dem Versorgungsprinzip verlangt hätte, erzwang die wirtschaftliche Lage des Landes eine selektive Zuteilung sozialer Hilfe, zunächst nach der momentan dringlichsten Bedürftigkeit und später nach dem Leistungsprinzip.

Die *Prinzipien der sowjetischen Sozialpolitik* waren im wesentlichen:

- eine ideologisierte Auffassung der Fürsorge ("Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen"). Einzelne Gruppen der Leistungsempfänger wurden sehr unterschiedlich behandelt, es existierten zahlreiche Privilegien;
- staatliche Trägerschaft und Kontrolle;
- gemischte Form der Leistungsgewährung. Nur etwa 40% der Mittel werden nach dem sog. "kommunistischen Versorgungsprinzip der Bedarfsdeckung" verteilt, der größere Teil nach dem Leistungsprinzip.

Das *System der sozialen Sicherung* der UdSSR kann somit charakterisiert werden durch:

- die Priorität des politischen Bereichs: Art, Zeitpunkt und Umfang einzelner Sozialleistungen waren politisch determiniert, nicht ökonomisch;
- die führende Rolle der kommunistischen Partei bei der Verteilung des Sozialprodukts;
- eine Dominanz des Versorgungs- statt des Versicherungsprinzips¹;
- eine selektive Handhabung der sozialen Gesetze in der Praxis: ein potentieller Anspruch führte nicht automatisch auch zur Leistungsgewährung.²

Das sowjetische System der sozialen Sicherung war somit primär auf die möglichst reibungslose Planerfüllung des Arbeitskräfteeinsatzes und auf die Erhaltung und Förderung der Arbeitskraft gerichtet. Es wurde von Anfang an in den Dienst der Produktion gestellt und sollte in erster Linie eine schnelle Rückkehr der Arbeitsunfähigen an die Arbeit ermöglichen.

Mit dem Beginn der forcierten Industrialisierung (1. Fünfjahresplan 1928/29-32) wurden die bisherigen Sozialleistungen fühlbar eingeschränkt (vor allem die Krankenversicherung) und stärker an das Arbeitsverhalten angebunden.³

Ein besonderes Merkmal der sozialen Sicherung in der UdSSR war die proklamierte Universalität. Dieser universelle Charakter der Sozialleistungen entwickelte sich jedoch erst mehrere Jahre nach der Entstehung des sozialistischen Staates. In den ersten Jahren der Machtergreifung wurden die Sozialleistungen nur den Angehörigen des sog. "werktätigen Volkes" gewährt, während der "Klassenfeind" und die "klassenfremden Schichten", und somit der größere Teil der Bevölkerung,

¹ Nicht zu verwechseln mit der Dominanz des Leistungsprinzips gegenüber dem Versorgungsprinzip. Die Leistungen wurden zum größten Teil nach dem Leistungsprinzip gewährt, sie wurden allerdings nicht nach dem Versicherungsprinzip finanziert.

² Vgl. P. Stiller, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 24ff.

³ Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 8ff.

nicht berücksichtigt wurden.¹

Darstellung des Systems der sozialen Sicherung

Anfänge

Mit Beginn der Sowjetherrschaft wurde die noch im Zarenreich entstandene Sozialversicherung abgeschafft und durch die staatliche soziale Versorgung ersetzt. Diese übernahm die Funktionen der Sozialversicherung, wobei alle Leistungen aus Mitteln des Staatshaushaltes finanziert wurden.

Bereits 1921 kehrte man im Rahmen der Neuen Ökonomischen Politik jedoch zur Sozialversicherung zurück, da sich das System der staatlichen Versorgung als funktionsunfähig erwies. Weite Teile dieses Anfang der 20er Jahre geschaffenen Systems existierten bis zum Ende der Sowjetunion.

Rentenversicherung

Entwicklung des Rentenversicherungssystems

Das sowjetische Rentensystem unterscheidet sich weitgehend von seinen westlichen Pendanten. Der Umfang der Leistungen ist im wesentlichen durch politische Entscheidungen der höchsten Parteigremien determiniert. Das westliche Versicherungsprinzip und die Eigenbeteiligung der Versicherten gibt es nicht. Beiträge zahlen die staatlichen Betriebe, Institutionen und Organisationen wie z.B. Kolchose. Für das gesamte Rentensystem ist somit staatliche Trägerschaft und Kontrolle charakteristisch.

Die Motive für die ursprüngliche Einführung der Altersrenten waren erstens "Jugend in die Produktion" und zweitens das Streben nach Rationalisierung. Die sozialistische Verfassung von 1936 brachte dann das formale Recht aller sowjetischen Bürger auf materielle Versorgung im Alter und während der Arbeitsunfähigkeit, aber dieses Recht blieb weitgehend auf dem Papier. Die ideologische Auffassung der Sozialleistungen führte vielmehr zu einer Einschränkung des Berechtigtenkreises. Das sowjetische Rentensystem wurde sukzessiv von oben nach unten, von den kleineren zu den größeren Berechtigtengruppen, geschaffen. Dabei war die momentane staatspolitische oder ökonomische Wichtigkeit der einzelnen Personenkreise von entscheidender Bedeutung.

1929 wurde die Altersversorgung endgültig von der Invalidenversorgung getrennt und die Altersrente als eigenständiger Teil der Sozialversicherung eingeführt. Bis in die 50er Jahre hinein war die Zahl derer, die eine solche Altersrente bezogen, jedoch sehr gering. Der potentielle Anspruch auf eine Rente führte nicht automatisch zur Rentengewährung: Manche Rentenempfänger hatten administrative Schwierigkeiten, bei manchen reichten die Voraussetzungen nicht aus, manche arbeiteten in Bereichen, die rentenpolitisch nicht begünstigt waren. Es war also nicht leicht, von den entsprechenden Stellen eine Rente zugesprochen zu bekommen. Viele waren auch nicht daran interessiert, frühzeitig in Rente zu gehen, da sie als Erwerbstätige an den Lohnsteigerungen

¹ Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 12.

partizipierten, und viele waren schlicht nicht über ihre Rentenansprüche aufgeklärt.¹

Nach Stalins Tod wurden Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung ergriffen. Das Gesetz über die staatlichen Renten für Arbeiter und Angestellte vom 14. Juli 1956 war als Basis und Ausgangspunkt einer neuen Rentengesetzgebung gedacht. Es beendete die kleinen Schritte in der Rentenpolitik und die Zersplitterung der bis dahin geltenden komplizierten und meist wenig bedeutenden Rechtsvorschriften. Das Gesetz für Arbeiter und Angestellte enthält detaillierte Bestimmungen für drei Rentenarten: Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. In zwei Zusatzartikeln sind zwei weitere Arten verankert, die erst später durch entsprechende Gesetze geregelt wurden: Dienstaltersrente und persönliche Rente. Für die Kolchosbauern wurde ein Rentengesetz von ähnlicher Tragweite erst am 15. Juli 1964 verabschiedet.²

Mit der Reform verbesserte sich vor allem die Situation derer, die erstmals eine Rente bezogen; der Lebensstandard der Rentner stieg insgesamt an. Da jedoch in der Folgezeit kein Inflationsausgleich durchgeführt wurde, kam es im Laufe der Zeit zu einem neuerlichen Auseinanderlaufen von Alt- und Neurenten, der Lebensstandard der Rentner sank im Durchschnitt wieder.³ Die Normalrente betrug zwischen 50 und 75% des mittleren Lohnes der letzten 12 Arbeitsmonate.⁴

Von den 5 Arten von Renten, Invaliden-, Hinterbliebenen-, Dienstalters-, Alters- und persönliche Rente, blieb jedoch die Invalidenrente noch bis in die 60er Jahre die wichtigste Rentenart.⁵

¹ Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 55ff.

² Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 18ff.

³ Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 74.

⁴ Vgl. K. Westen, Sozialversicherungsrecht; in: H.G. Bütow, (Hrsg.): Länderbericht Sowjetunion, Bonn 1986, S. 219f.

⁵ Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 42f.

Graphische Darstellung des Gesamtsystems der Altersrenten in der Sowjetunion:¹

Die Graphik veranschaulicht die Vielzahl der Rentenformen, die nebeneinander existierten. Sie boten Raum für "individuelle" Regelungen und die Verteilung von Privilegien entsprechend der Wichtigkeit der jeweiligen Berufsgruppen. Leistungsumfang und Leistungsgewährung

Die Rentenbemessungstabelle gibt Aufschluß über die Struktur der Leistungsgewährung in der sowjetischen Rentenversicherung.

Wie die Rentenbemessungstabelle zeigt, ist die Rentenbemessung statisch und degressiv aufgebaut, ist also nicht proportional an das Einkommen geknüpft. Dies hatte mehrere Konsequenzen:

- die ursprünglich beabsichtigte Rentendifferenzierung wurde praktisch außer Kraft gesetzt,
- die Altrentner wurden stark benachteiligt,
- es gab eine klare Tendenz zur Vereinheitlichung des Bemessungssatzes auf das niedrigstmögliche Niveau.

Rentenbemessungstabelle von 1956²

Monatliches Bruttoein- kommen	Altersrente für				Einkommens- höhe für die Minimal-
	begünstigte ⁴ Berufe		normale Berufe		rente in
	% des Einkommens	Minimum in Rubel	% des Einkommens	Minimum in Rubel	Rubel
bis 35	100	30	100	30	30

¹ Quelle: H. Hülsbergen, Die Alters- und Auslandsrentensysteme in der Sowjetunion und ihre Behandlung in der deutschen Sozialversicherung, Hamburg 1989, S. 215.

² Als gewisser Ausgleich für die steigenden Nominallöhne der Arbeiter und Angestellten wurden in der Rentenversicherung bereits seit September 1946 sog. Brotzuschläge gewährt.

³ Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 45.

⁴ Unter begünstigten Berufen waren z.B. Untertagearbeit oder schwere körperliche Arbeit gefaßt. Für Arbeitnehmer in solchen Berufen wurden, wie aus der Tabelle ersichtlich, etwas höhere Rentensätze festgelegt. Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 24.

35-50	90	35	85	35	41,2
50-60	80	45	75	42,5	56,7
60-80	70	48	65	45	69,2
80-100	60	56	55	52	94,5
100 und mehr	55	60	50	55	110

Neben der Differenzierung zwischen den sog. begünstigten und normalen Berufen wurden noch einige weitere Zuschläge gewährt, so z.B. für langjährige Betriebszugehörigkeit. War jemand in einem Betrieb seit 15 Jahren ununterbrochen tätig, so bekam er, sofern seine gesamte Beschäftigungszeit 35 Jahre betrug, einen Zuschlag zur Rente von 10%.¹ Für Rentner, die ständig auf dem Lande lebten und der Landwirtschaft verbunden waren, gab es hingegen Abzüge, wenn sie eine kleine Nebengewirtschaft betrieben. Sie erhielten 85% der Vollrente, mindestens jedoch das Rentenminimum.²

Die allgemeinen Bedingungen für den Altersrentenanspruch, die *Altersgrenze*, die 1929 festgelegt wurden, haben auch heute noch ihre Gültigkeit. Die Regelungen wirken heute jedoch anachronistisch, denn die damaligen wirtschaftlichen und demographischen Bedingungen haben sich seither grundlegend verändert.³

Die Altersgrenze beträgt für Männer 60 und für Frauen 55 Jahre. Daneben müssen Männer 25 und Frauen 20 Berufsjahre nachweisen. Nach der Rentenreform wurden Renten auch Personen erteilt, die nicht 25 bzw. 20 Jahre erwerbstätig waren, wenn sie mindestens 5 Jahre berufstätig waren und drei Jahre davon in den letzten drei Jahren vor dem Erreichen der Altersgrenze.⁴

Von der allgemeinen Regelung gibt es zudem eine Reihe von Ausnahmen. Für Untertagearbeit oder

¹ Diese Regelung hatte planwirtschaftliche Gründe. Nachdem 1956 das Recht auf Kündigung auch den Arbeitnehmern zuerkannt worden war, entstand eine große Fluktuation von der Leicht- zur Schwermetallindustrie, da hier für die gleiche Arbeit höhere Löhne gezahlt wurden. Dieser Entwicklung versuchte man durch die Gewährung des Zuschlags entgegenzuwirken.

² Vgl. L. Révész, *Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa*, Bern 1978, S. 24.

³ Vgl. P. Stiller, *Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977*; *Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 42-1979, S. 42.

gesundheitsschädigende Arbeit gilt eine Altersgrenze von 50/45 Jahren und 20/15 Berufsjahren. Frauen mit mindestens 5, bis zum 8. Lebensjahr erzeugten Kindern können bereits mit 50 Jahren und nach 15 Jahren Beschäftigung in Rente gehen. Hat man mindestens 15 Jahre im Fernen Osten gearbeitet gelten 55/50 Jahre und 25/20 Jahre Beschäftigung. Für blinde Arbeitnehmer gelten Grenzen von 50/40 Jahren und 15/10 Jahren Beschäftigung. Bestimmte Arbeitnehmer in der Schwermetallindustrie brauchen nur 20/15 Berufsjahre nachweisen.

Die *Invalidenrente* entsprach in ihrer Höhe im allgemeinen der Altersrente. Einen Anspruch haben alle Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsfähigkeit vorübergehend oder für immer verloren haben, unabhängig davon, ob die Invalidität während oder außerhalb der Arbeitszeit entstanden ist. Die Höhe der Rente richtete sich hingegen nach der Entstehung der Invalidität.¹

Die wichtigste Bedingung für die Berechtigung zum Bezug einer *Kolchosrente* war die Kolchosmitgliedschaft zum Zeitpunkt der Antragstellung oder des Eintritts ins Rentenalter. Personen, die vorzeitig aus dem Kolchos ausschieden oder die zwar Kolchosmitglieder blieben, aber an den Arbeiten im Kolchos nicht mehr aktiv teilnahmen, wurde die Beschäftigungszeit im Kolchos für etwaige Rentenansprüche nicht angerechnet, auch wenn sie danach in staatlichen Betrieben weiterarbeiteten.

Die *persönlichen Renten* wurden von sowjetischen Behörden für besondere Verdienste um Staat, Wirtschaft, Kultur und Mitbürger individuell verliehen. Die Parteimitglieder machten das Hauptkontingent der persönlichen Rentner aus.² Die Rente wurde aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert, zählt also formal nicht zum Sozialversicherungssystem.

Die *Dienstaltersrente* wurde 1924 zunächst für Hochschullehrer und dann für die meisten anderen Lehrer eingeführt. Sie ersetzte zunächst die Altersrente, später dann die Berufsunfähigkeitsrente.³ Die Gewährung der Dienstaltersrente war nicht an das Erreichen eines bestimmten Rentenalters gebunden, sondern an den Nachweis einer Mindestdienstzeit und an das faktische Ausscheiden aus dem Dienst in einigen ausgewählten Berufen. Zum Berechtigtenkreis gehörten später neben Lehrern und anderem Bildungspersonal z.B. auch Ärzte. An der negativen Entwicklung der Dienstaltersrenten für diese Berufsgruppen kann man den wachsenden Rückstand des Bildungs- und Gesundheitswesens bei der Entlohnung gegenüber anderen Wirtschaftszweigen und den Verfall des Berufsprestiges ablesen.⁴

Es gibt unter den Rentnern viele Sondergruppen, z.B. Wissenschaftler oder Piloten. Diese begünstigten Berufe kamen meist nicht nur in den Genuß einer höheren Rente, sondern erhielten noch weitere *Privilegien*. Solche Privilegien waren beispielsweise 50% Ermäßigung auf die bereits niedrige Miete, desgleichen für Heizmaterialien sowie Gas- und Stromverbrauch oder 80% Nachlaß

⁴ Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin 1986, S. 72.

¹ Vgl. L. Révész, *Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa*, Bern 1978, S. 21ff.

² Vgl. P. Stiller, *Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977*; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 23.

³ Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin 1986, S. 42f.

⁴ Vgl. P. Stiller, *Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977*; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 24ff.

auf Medikamente, die nicht unentgeltlich abgegeben wurden.¹

Die Situation am Arbeitsmarkt ist als eine Ursache für das niedrige Rentenniveau und damit auch für die *Rentnerarbeit* anzusehen.² Sollte sie ein Anreiz zur Weiterarbeit sein, mußte die Rente relativ niedrig sein. In der Anfangsphase der Sowjetunion war es daher so, daß einerseits viele Erwerbstätige wegen der extrem niedrigen Ruhegelder auf ihre Rente verzichteten und weiterarbeiteten, während andererseits in Mangelberufen bereits eine Rente voll oder teilweise zusätzlich zum Lohn als Ansporn zur Weiterarbeit bewilligt wurde.

1956 arbeiteten 59% aller Altersrentner. Die Rentenreform von 1956, die eine Verdoppelung der durchschnittlichen Altersrente zur Folge hatte, bewirkte gleichzeitig einen starken Rückgang der weiterarbeitenden Rentner: 1957 waren es noch 28,6%, 1963 dann nur noch 9,4%. Nachdem 1964 wieder eine Politik der Stimulierung der Rentnerarbeit aufgenommen wurde, lag die Zahl der Weiterarbeitenden dann 1979 wieder bei 27,3%.

Die Regelungen bezüglich des Rentenanteils, der zusätzlich zum Lohn bezogen werden durfte, wurden sukzessiv erweitert. Die gesetzliche Höchstgrenze für die Summe von Einkommen und Rente lag bis 1970 bei 200 Rubel monatlich und wurde ab 1970 auf 300 Rubel angehoben.³

Mit einem Beschluß des Unionsministerrats vom 31. Dezember 1969 wurde eine differenzierte, vom Bedarf an Arbeitskräften in den einzelnen Wirtschaftsbranchen abhängige Regelung verabschiedet. Danach erhielten in denjenigen Berufsgruppen die Arbeitnehmer neben ihrem Arbeitseinkommen die volle Rente, in denen die Löhne beträchtlich unter dem Durchschnitt lagen und somit Schwierigkeiten bestanden, genügend Arbeitskräfte zu finden. Daneben gab es die Gruppe der Rentner, die bei Weiterarbeit 50% der Renten und den Lohn erhielten. Auch hier lag die Bevorzugung an der Schwierigkeit der "planmäßigen Verteilung der Arbeitskraftreserven".

Es wurden noch weitere Anstrengungen unternommen, Rentner im Produktionsprozeß zu halten. 1973 faßten ZK und Unionsministerrat einen gemeinsamen Beschluß, der vorsah, neue Betriebe, Werkhallen und Werkabteilungen für die Beschäftigung von Rentnern und Invaliden zu bauen oder bestehende zu vergrößern. Weiterhin sollten für Rentner um 10% und für Invaliden um 20% niedrigere Leistungsnormen festgesetzt werden. Es sollten wiederum Bereiche ausgebaut werden, in denen aufgrund des niedrigen Lohnniveaus kaum Arbeitskräfte gefunden werden konnten.⁴

Ab 1980 wurden dann praktisch alle weiterarbeitenden Rentner auf irgendeine Weise rentenpolitisch begünstigt.

Rentnerstruktur

Die Altersrentner beliefen sich zum 1. Juli 1950 auf 0,9 Mio. Personen, was 4,8% aller Personen im

¹ Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 28ff.

² Lediglich bei Einführung der Renten in der Sowjetunion hatte man das Bestreben, Arbeitskräfte aus der Produktion abzuziehen. Durch den planwirtschaftlich bedingt sehr schnell auftretenden Arbeitskräftemangel entstand in der Folgezeit jedoch eine genau entgegengesetzte Situation. Man mußte die Arbeitskräfte im Produktionsprozeß halten. Vgl. hierzu Gliederungspunkt "Planwirtschaft und Arbeitsmarkt".

³ Vgl. P. Stiller, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 100ff.

⁴ Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 25ff.

Rentenalter repräsentierte. Das Gros der Mittel der staatlichen Sozialversicherung wurde bis Anfang der 50er Jahre für die Invalidenunterstützung verwendet, da als Folge des Krieges die Zahl der Kriegsinvaliden stark angestiegen war.

Bis 1974 entwickelte sich dann eine Benachteiligung der Invaliden- und Hinterbliebenenrentner gegenüber den Altersrentnern. Nach der Verringerung des Gewichts der Dienstaltersrenten im Jahre 1965 und nach der Reform von 1974, als ein Teil der Invaliden- und Hinterbliebenenrenten den Charakter einer Altersrente und ein Teil den eines Lohnausgleichs erhielten, stieg die Bedeutung der Altersrente als der Grundlage der sowjetischen Rentenversicherung. Sie ist bis in die Gegenwart für die Entwicklung des Rentensystems maßgebend geblieben.¹

Gesundheitswesen

Die medizinische Versorgung in der Sowjetunion war weitgehend aus dem Versicherungswesen herausgenommen.² Daher kann von einer Krankenversicherung im westlichen Sinne nicht gesprochen werden.

Die Priorität, die dem Kranken- und Mutterschutz eingeräumt wurde, bewirkte sehr früh den vorrangigen Ausbau des öffentlichen Gesundheitswesens. Insgesamt erreichten die formellen gesetzlichen Bestimmungen, die auf die Sicherung der Volksgesundheit und der Arbeitskraft ausgerichtet waren, im ersten Jahrzehnt der Sowjetunion ein Niveau, das über dem der wirtschaftlich höher entwickelten westlichen Industrieländer lag.³

Theoretisch gab es in der Sowjetunion eine kostenlose Gesundheitsversorgung, die alle Bürger gleich mit medizinischen Diensten versorgte und vollständig vom Staat betrieben und finanziert wurde. In der Praxis gab es jedoch eine Gesundheitsversorgung von unterschiedlichem Niveau für die einzelnen Gruppen der Bevölkerung, die von ihrer jeweiligen sozialen und ökonomischen Stellung abhingen. Da das Gesundheitswesen als unproduktiver Sektor angesehen wurde, waren die staatlichen Ausgaben, verglichen mit westlichen Standards, relativ gering. 1990 betrugen sie etwa 3,6% des BIP. Die Nachfrage nach medizinischen Leistungen stieg dagegen kontinuierlich an, was auf zwei Ursachen zurückzuführen war: zum einen auf die sich verschlechternde Gesundheit der Bevölkerung, bedingt durch das geringe Niveau der medizinischen Versorgung und negative Umwelteinflüsse, zum anderen darauf, daß die Nachfrage nicht durch entsprechende Kostenbeschränkungen begrenzt wurde. Chronische Knappheit an Dienstleistungen und sonstigen medizinischen Angeboten, die zu noch stärkerer Ungleichbehandlung der Patienten führte, waren die Folge.⁴

Der Gesundheitsdienst wurde aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und unterstand dem Ge-

¹ Erhebliche Reorganisationen und Neuregelungen führen 1965 zu einem großen Bruch in den Rentnerzahlen, so daß die Zeitreihen vor- und nachher nicht miteinander vergleichbar sind. Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 14ff.

² Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 25.

³ Vgl. P. Stiller, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 93.

⁴ Vgl. S. Helmstadter, Medical Insurance in Russia, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1 31/1992, S. 65-69, hier S. 65f.

sundheitsministerium.¹ Im einzelnen wurden ärztliche Behandlung, Krankenhausaufenthalte, einfache Medikamente und Erholungsaufenthalte bezahlt. Die größeren Betriebe ließen ebenfalls Werkerholungsheime für die Freizeit und den Urlaub ihrer Arbeiter bauen, wobei der Betrieb den größeren Teil der Kosten deckte. Bei den Sachleistungen standen an erster Stelle die Ausgaben für den Unterhalt der Heil- und Vorbeugeeinrichtungen, d.h. Krankenhäuser, Polikliniken und Ambulatorien aller Art.

Das gesamte Gesundheitswesen war sehr bürokratisch aufgebaut, außerdem war die ländliche Bevölkerung gegenüber der städtischen benachteiligt, da Ärzte und Krankenschwestern die Arbeit in der Stadt bevorzugten. Auch bei der Arzneimittelversorgung gab es bürokratisch bedingte Mängel, die aufgrund schlechter Planung zu einer unzureichenden Versorgung führten.²

Der medizinische Nachwuchs wurde zunächst häufig als Bereichsarzt oder in Ambulatorien eingesetzt. Sie wiesen aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung und der starken Spezialisierung zu viele Patienten in Kliniken ein. 40-45% aller Krankenhauseinweisungen sollten selbst nach sowjetischen Berechnungen unnötig sein. Dies war einer der Gründe für die überhöhten Kosten im Gesundheitswesen. Eine weitere Ursache ist in der Existenz vieler alter und kleiner Krankenanstalten zu sehen, die zwar technisch schlecht ausgestattet, je Krankenbett jedoch teurer sind als modernere Kliniken. Die Personalkosten waren in der Sowjetunion im Gegensatz zum Westen hingegen kein entscheidender Kostenfaktor, da das Lohnniveau in diesem Bereich sehr gering war.

Ein Versicherungselement im Gesundheitswesen war die Krankentagegeldversicherung, die bis heute fortbesteht. Krankengeld wurde prinzipiell unbegrenzt lange bezahlt, und zwar in der Höhe von 100% des Arbeitsverdienstes bei arbeitsbedingten Krankheiten und Unfällen. Im Falle allgemeiner Krankheiten sind es 50-100%, je nach der Länge der ununterbrochenen Beschäftigungsdauer: bis 3 Jahre - 50%, 3 bis 5 Jahre - 60%, 5 bis 8 Jahre - 80% und über 8 Jahre 100%.³ Für die Anerkennung als Kranker war die Eintragung in eine Krankenliste erforderlich, die von bestimmten Gesundheitseinrichtungen geführt wurde. Bei einer Krankheit von mehr als 5 Tagen mußte sich der Kranke an eine ärztliche Kontrollkommission wenden. Ein Recht des Kranken auf Unterstützung wurde jedoch nicht von dieser Kommission, sondern von den Organen der Sozialversicherung ausgesprochen. Dieses komplizierte administrative Verfahren sollte in Ermangelung ökonomischer Stimuli als Hürde dienen, um die Leistungen zu beschränken.⁴

Das Finanzierungssystem der Sozialversicherung

An der Spitze des Finanzierungssystems stand der Staatshaushalt, und in enger Beziehung dazu drei weitere wichtige Finanzierungsinstrumente der sowjetischen Sozialpolitik: der Haushalt der staatlichen Sozialversicherung, der Zentralisierte Unionsfonds der sozialen Versorgung der Kolchosbauern und der Zentralisierte Unionsfonds der Sozialversicherung der Kolchosbauern. Aus dem

¹ Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 70.

² Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 42-45.

³ Vgl. P. Stiller, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 165ff.

⁴ Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 40f.

Haushalt der staatlichen Sozialversicherung wurden alle Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten stehen, finanziert: Renten, Beihilfen, Heilung und Erholung. Hier konzentrierte sich die Masse der ausbezahlten Renten und Beihilfen.

Die Mittel flossen aus zwei Quellen, aus den Beiträgen der Betriebe, Genossenschaften und anderen gesellschaftlichen Organisationen sowie staatlichen Subventionen. Die Beiträge wurden in allen Branchen von den jeweiligen Gewerkschaftsverbänden erhoben, und zwar als bestimmter Prozentsatz vom gesamten Lohnfonds, einschließlich der Prämien, der Beschäftigten.¹

Die Aufstellung des Sozialversicherungshaushalts war Aufgabe der Republikministerien für soziale Versorgung und für Finanzen, soweit es sich um Ausgaben für Renten handelte. Soweit es um Krankentagegeld und versicherungsfremde Ausgaben ging, waren die Gewerkschaften zuständig.

Die Finanzierung erfolgte streng nach dem Umlageverfahren, Rücklagen wurden nicht gebildet. Für diese Form der Finanzierung insbesondere in einer Planwirtschaft kann man anführen, daß die Betriebe nicht unter einem Wettbewerbsdruck standen, wirtschaftlich zu arbeiten. Die Wirtschaftlichkeit mußte somit durch Kontrollen erzwungen werden. Eine solche Kontrolle kann der Druck zum Haushaltsausgleich sein.²

Planwirtschaft und Arbeitsmarkt

In den Anfangsjahren der Sowjetunion bestand noch ein Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn Arbeitnehmer wenigstens 3 Arbeitsjahre vorzuweisen hatten. Die maximale Dauer der Unterstützung betrug meist 1/2 Jahr, die Höhe im allgemeinen 1/6 bis 1/2 des örtlichen Durchschnittslohnes. Ab 1925 wurde die Gewährung einer Unterstützung vom Ergebnis einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht, und bereits 1930 verschwand die Arbeitslosenversicherung unauffällig: offiziell gab es keine Arbeitslosen mehr.³

Die soziale Absicherung gegen den Verlust der Erwerbsgrundlage in Form einer Arbeitslosenunterstützung wurde in der Sowjetunion dadurch ersetzt, daß jedem ein Arbeitsplatz garantiert wurde. Der aus dieser Doktrin der Vollbeschäftigung und den Besonderheiten der Planwirtschaft resultierende Arbeitsmarkt weist daher eine sehr spezielle Ausprägung auf. Er mag systematisch zwar nicht zum System der sozialen Sicherung gehören, inhaltlich hat er jedoch sehr viel damit zu tun. Zum einen, weil er die Arbeitslosenunterstützung quasi ersetzt, zum anderen, weil der chronische Nachfrageüberschuß nach Arbeit, der für diesen Markt kennzeichnend war, u.a. die Rentenpolitik nachhaltig beeinflußt hat. Daher wird der Arbeitsmarkt im folgenden kurz dargestellt.

Daß es entgegen der offiziellen Ideologie, es existiere kein Arbeitsmarkt, sehr wohl einen solchen Markt gab, kann man z.B. daran ablesen, daß zwischen 1967 und 1974 ca. 89% sowie 1982 ca. 80% der Neueinstellungen in russischen Industriebetrieben ohne Vermittlung durch Behörden oder Institutionen zustande kamen. Den verantwortlichen Stellen ist es also nicht gelungen, mit dem ihnen

¹ Vgl. P. Stiller, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 41ff.

² Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 178.

³ Insbesondere aufgrund der Landflucht muß jedoch von einer beträchtlichen Anzahl Arbeitsloser ausgegangen werden.

zur Verfügung stehenden Instrumentarium, lokale Arbeitsvermittlung, Absolventenverteilung, Vermittlung durch Gewerkschaften und Komsomol sowie Umbesetzungen innerhalb der Betriebe, die Arbeitskräfte zu verteilen.¹

Es herrschte ein ständiger Mangel an Arbeitskräften, die hohe Nachfrage der Betriebe nach Arbeit konnte nicht befriedigt werden. Die staatlichen Betriebe fragten Arbeit auch dann noch nach, wenn deren Wertgrenzprodukt unter dem Lohn lag. Für sie war Arbeit in gewissem Sinne kostenlos. Die Arbeitsnachfrage richtete sich nach der Größe des Lohnfonds, den sie im Rahmen der Planaufstellung erhielten und den sie möglichst zu vergrößern suchten.² Mehr Personal war aus betrieblicher Sicht in jedem Falle günstig. Überbelegung sicherte vor Planungs- und Lieferungsunsicherheiten und verschaffte mehr Lohnfelder und Privilegien.³

Einer effizienten Allokation von Arbeit stand somit ein Principal-Agent Problem zwischen Betrieb und Zentrale entgegen. Die Planungszentrale mußte den Betrieben letztendlich aufgrund ökonomisch wenig begründeter Vorstellungen über ihre "Bedeutung" einen größeren oder kleineren Lohnfonds zuzuweisen, wobei es nachhaltig auf die Verhandlungsposition der Betriebe ankam.⁴ Es herrschte eine Nachrangigkeit der Beschäftigungsplanung gegenüber der Produktionsplanung. Da eine planerische Begrenzung der hohen Nachfrage nach Arbeitskräften nicht gelang, bemühte man sich um die Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskraftreserven. In den 60er Jahren bildeten Frauen, in den 70er Jahren Rentner die wichtigsten Quellen zusätzlicher Arbeitskraft. Als auch diese Ressourcen erschöpft waren, waren die Jugendlichen die einzige Gruppe, die neu in den Produktionsprozeß kam. Daher kamen Bemühungen um die Aufwertung beruflicher Bildung gegenüber der Allgemeinbildung auf.

Als letzte Option zur besseren Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials blieb schließlich nur noch die Verkürzung friktioneller Arbeitslosigkeit. Vorübergehende Arbeitslosigkeit wurde daher mit der Kürzung gesetzlicher Sozialleistungen geahndet. Die Sucharbeitslosigkeit sollte durch die Schaffung von Vermittlungsstellen reduziert werden. Die Büros für Arbeitsvermittlung sollten den örtlichen Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften feststellen und nach Möglichkeit befriedigen. Versuche, sämtliche Neueinstellungen der Betriebe verpflichtend über die Arbeitsvermittlungen vornehmen zu lassen, blieben zeitlich und regional jedoch sehr begrenzt.

Neben den kommunalen Arbeitsvermittlungen existierten institutionalisierte Vermittlungswege zwischen Bildungseinrichtungen und Betrieben, Kanäle innerhalb von Branchenministerien und Betrieben sowie und solche zu ausgewählten Betrieben und Regionen über Gewerkschaft und Komsomol. Von einem "System" der Arbeitskräfteverteilung kann jedoch nicht gesprochen werden, weil die einzelnen Vermittlungskanäle organisatorisch wenig miteinander zu tun hatten.

Da eine weitere Ausschöpfung oder Erweiterung des Arbeitskräftepotentials nicht mehr möglich war,

¹ Vgl. D. Beer, Konturen einer neuen Beschäftigungspolitik in Rußland, der Ukraine und Weißrußland; Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 11-1993, S. 7.

² Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 181.

³ Vgl. D. Beer, Konturen einer neuen Beschäftigungspolitik in Rußland, der Ukraine und Weißrußland; Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 11-1993, S. 7.

⁴ Vgl. B. Schönfelder, Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften, Berlin 1986, S. 181.

erwiesen sich grundlegende Reformen als notwendig. Die Reformen wurden unter dem Schlagwort "effektive Beschäftigung" eingeleitet und zielten auf Rationalisierung der Produktion und Personaleinsparung. Damit sollte erstens der Arbeitskräftemangel bekämpft werden, und zweitens sollten die freigesetzten Arbeitskräfte für den Ausbau moderner Wirtschaftszweige zur Verfügung stehen.

Personalabbau war nun einerseits erwünscht, gefährdete andererseits aber die Vollbeschäftigung. Es mußten also Regelungen gefunden werden, die die reibungslose Wiederbeschäftigung der freigesetzten Arbeitskräfte und gleichzeitig die Umstrukturierung der Wirtschaft sicherstellten. Vorrang sollte dabei die Wiederbeschäftigung im alten Betrieb haben.

Die Arbeitsvermittlung hat die ihr gestellten Aufgaben jedoch nicht gelöst. Sie besaß weder aktuelle und detaillierte Strukturdaten der Beschäftigung noch Informationsmöglichkeiten über zukünftige Beschäftigungsentwicklung. Die personelle und materielle Ausstattung war dürftig. Eine Berufsorientierung fand nicht bzw. nur auf einer unzuverlässigen Grundlage statt. Die einzig verwirklichten Aspekte waren verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Ausweitung des Netzes der Vermittlungsbüros. Die Zahl der Vermittlungen stieg jedoch in der Endphase der Sowjetunion gegenüber 1981/82 nicht an. Gerade bei jener Gruppe, die von der Modernisierung der Arbeitsvermittlung profitieren sollte, die durch die Wirtschaftsreform freigesetzten Arbeitskräfte, blieb die Vermittlungsquote gering. Ursachen hierfür waren, daß die Finanzierung nur unzureichend geregelt war und es oft nicht zu den erwarteten Freisetzungen kam.¹

¹ Vgl. D. Beer, Konturen einer neuen Beschäftigungspolitik in Rußland, der Ukraine und Weißrußland; Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 11-1993, S. 8ff.

Sabine Rinck

Developments and Problems of the Social Security System in Russia

Bericht des BIOst Nr. 1/1995

Summary

Introductory Remarks

Social security is a topic that is achieving more and more prominence in the transformation discussion as it becomes apparent that some form of social cushioning is required for the reforms. A look at the social security system in Russia, however, reveals that the present system is by no means able to cope with such a task.

The aim of the present Report is to trace the developments made in the social field to date against the background of the transformation process. It first takes a look at the structure of social security in general. In its presentation of the concrete developments to date, it concentrates on the social insurance system (pensions, health and unemployment insurance schemes), insofar as it is possible to speak of a social insurance system in Russia at all. The Report does not discuss other branches of social security such as, for example, family allowances, as its purpose is not to give comprehensive details of specific forms of social security but rather to identify the structures and the underlying concepts of social security in general, in order to be able to answer the question as to what role the social security system can reasonably play as the country undergoes its transformation process.

As a general remark, it should be pointed out that statistical data as a whole must be treated with great reservation. In many cases, the data available to the author differed widely, depending on the source. Thus, where figures are given, these are to be taken only as indicating a trend, intended to illustrate the general direction of the ongoing developments.

The Appendix contains a review of the Soviet system of social security. This appeared expedient, as most of the provisions of that system are still in force today, indeed are the origins of many of today's deficits.

Findings

- 1. The Russian Government's social-policy programme is extremely comprehensive. Its primary aim is to maintain the standard of living of the Russian population. Its strategic point of attack is an active employment policy based mainly on further training. Another area of strategic importance is housing, since on the one hand there is a severe housing shortage to be remedied while on the other the construction industry could act as a locomotive for the rest of the economy and thus represents a good starting point for structure policy. However, the Government's lip service to an active social policy should not be allowed to conceal the*

fact that concrete designs are often lacking.

- 2. The social security system in Russia comprises provisions for old age, disability, loss of the breadwinner, temporary inability to work due to pregnancy and childbirth, unemployment, and medical care. Administration is in the hands of the "Pensions Fund" for the pensions insurance scheme, the "Employment Fund" for unemployment benefits, and the "Social Insurance Fund" for the other branches of the social security system. These funds cannot be fully financed from the contributions they levy. Their revenue is jeopardized by increasing unemployment, which drains the funds at the same time as it decimates the numbers of contribution-payers, and by a poor payments record on the part of many (private) employers. Expenditure is rising steeply, not least because of rampant inflation. For this reason, the system has to rely on transfers from the state budget.*
- 3. Since pensions in the USSR were not linked to wage and price increases, rampant inflation is making deep incisions into the standard of living of pensioners. The pensions insurance system is in need of radical reform. The major problems to be solved are how to index-link pensions to purchasing power, how to introduce the insurance principle, and how to individualize contributions. The Ministry for the Social Protection of the People has started work on planning a reform providing for a three-tier pensions system consisting of a basic pension, a work-related pension, and a private pension.*
- 4. The Russian health system is a highly inefficient and dirigiste system which has further suffered under the adverse consequences of the liberalization of prices in the course of the transformation process. As early as in 1991, a law was passed providing for the introduction of universal compulsory health insurance to finance basic medical care, to be supplemented by a voluntary insurance component. However, the deadline for introduction, 1st January 1993, slipped by unnoticed, and no health insurance scheme has been introduced to date.*
- 5. Unemployment insurance as the third pillar of social insurance had to be introduced from scratch in Russia. Since the amount of unemployment benefit is ridiculously low - lying just below the minimum wage, which itself is 3-4 times lower than the subsistence level - the social situation of the unemployed is particularly critical, especially since some do not receive any unemployment benefit at all.*
- 6. To sum up, no profound reforms have been carried out to date. For this reason, the transformation process has meant a dramatic decline in standards of living for the socially weaker sectors of the population. The requirements to be met by the social security network are essentially dictated by the following developments: increasing unemployment, widening income differentials, with the proportion of the poor among the population rising particularly sharply, declining production output, this limiting the Government's fiscal leeway, and high inflation rates.*

